La modernización administrativa en México 1940-2006

María del Carmen Pardo

EL COLEGIO DE MÉXICO

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO 1940-2006

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO 1940-2006

María del Carmen Pardo

EL COLEGIO DE MÉXICO

350.972
P226m/2009 Pardo, María del Carmen
La modernización administrativa en México, 1940-2006 / María del Carmen Pardo. — 2a. ed. corr. y aum. — México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2009.
445 p. ; 22 cm.

ISBN 978-607-462-009-2

1. Administración pública — México — Siglo XX.
2. Administración pública — México. I. t.

Segunda edición corregida y aumentada, 2009

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-009-2

Impreso en México

Para los dos Jorges y María

ÍNDICE

Introducción 13

1. La administración como componente del sistema político 21
   La modernización administrativa 22
   La administración pública y el sistema político 29
   La administración pública en el sistema político mexicano 36

2. 1940-1960: de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización 49
   Los cambios administrativos que exigió el desarrollo económico 55
   Cambios administrativos supeditados a la necesidad de burocratizar las relaciones de poder 82

3. 1960-1980: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer al Estado 95
   Planeación y coordinación: primeros instrumentos modernizadores para el desarrollo 102
   Modernización administrativa, vía para fortalecer al Estado 138

4. 1980-1990: De nueva cuenta, la modernización administrativa para el desarrollo 155

Reordenación administrativa 156
La importancia de la evaluación 161
Límites de la modernización administrativa 167

5. 1990-1995: la modernización administrativa, tema ajeno en la agenda política 175
La federalización de la educación básica 176
Cambios en la estructura administrativa 183
Programa de simplificación administrativa 189
Contraloría social 191

6. 1995-2000: La modernización administrativa, entre la autonomía y la subordinación 197
La propuesta: programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (Promap) 205
Participación y atención ciudadana 206
Descentralización y desconcentración administrativas 213
Medición y evaluación de la gestión 216
Dignificación, profesionalización y ética del servidor público 218
Avances y límites 222

7. 2000-2006: la gerencialización de la administración pública 289
La propuesta modernizadora: la Agenda de Buen Gobierno 303
El detalle de los seis ejes de la Agenda 315
Gobierno honesto y transparente 319
Gobierno profesional 343
Gobierno de calidad 364
Gobierno digital 369
Gobierno con mejora regulatoria 381
Gobierno que cueste menos 394

8. Reflexiones a manera de conclusión 407

Bibliografía 431

INTRODUCCIÓN

Hacia finales de la década de los ochenta el desproporcionado tamaño que, particularmente en la década anterior, había adquirido el aparato administrativo, resultó una las preocupaciones centrales de los estudiosos de la administración pública mexicana, así como entender de qué manera establecía su relación con el sistema político en el que actuaba. Las explicaciones ofrecidas respecto a esa delicada relación se situaban en posturas extremas; algunos entendían a la administración pública como un instrumento pasivo que ejecutaba las decisiones del gobierno en turno, y otros, como un conjunto cuya "racionalidad" les permitía asegurar una autonomía prácticamente absoluta, convirtiéndose en un elemento prácticamente independiente del sistema político.

Fue en ese momento que apareció la primera edición de este libro, en el que intenté contribuir a ese debate. Al haber transcurrido casi veinte años, el debate sigue abierto, pero la situación que guarda la administración pública en su relación con el sistema político, no sólo ha cambiado sino que incorpora la complejidad de un sistema en el que interactúan más actores definidos por una pluralidad política inédita. En el nuevo periodo que cubre el libro, el sistema político mexicano se ha transformado radicalmente, lo que, sin duda, impacta de manera fundamental a la administración pública y a sus esfuerzos por modernizarla. De ahí que el binomio subordinación-autonomía adquiera también características distintas, las que estarán determinando los esfuerzos de modernización emprendidos en las dos últimas décadas.

El Estado hace adecuaciones y ajustes, a través de procesos de modernización administrativa, para lograr que el flujo de acciones predominantes en una sociedad adquiera la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales. A lo largo del periodo de estudio (1940-2006) analizo la modernización administrativa según las formas que ha adoptado:

a) Como criterio jurídico-teórico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.
b) En su relación con el desarrollo económico ("administración para el desarrollo", muy en boga en América Latina en los años sesenta), en donde actuaron la programación y planeación del Estado, para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo. En este segundo momento se concentró la atención en los cada vez más amplios sectores paraestatales. Sin embargo, al observar la integración lograda por este sector, se advierte que la atención que se les dedicó para que adquiriera un mayor grado de cohesión en su actividad, se transformó en mecanismos de control de los recursos presupuestales que manejaron.
c) Cuando la modernización administrativa se empezó a considerar como un recurso útil no sólo para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aun más los consensos sociales.

d) En los años recientes, la modernización administrativa adquiere el mayor grado de autonomía logrado en relación con los periodos anteriores estudiados en la primera edición del libro. Hoy día, más que ser un criterio jurídico-teórico o un instrumento para el desarrollo, se considera el punto de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, que, han dejado de ser actores pasivos para transformarse en activos, favoreciendo esquemas, incluso, de corresponsabilidad. Esto ha favorecido que la administración gane autonomía y adquiera un rumbo propio con respecto a otros fines del Estado.

En el libro se analizan las formas que ha adoptado la modernización administrativa en nuestro país a partir de los años cuarenta, cuando el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para conseguir la modernización. De manera paralela a la evolución de esas formas de modernización, se revisa de qué manera se integraron las reformas administrativas bajo el modelo tradicional de administración pública identificado como paradigma burocrático o tradicional y cómo, durante los últimos años, han sufrido ajustes, algunos de ellos bajo las ideas cobijadas dentro del modelo de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP).

De 1940 a 1960 la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos principales a seguir; no tuvo cabida la modernización administrativa como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subordinado a esos dos grandes propósitos; no se alteró la subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios en la estructura administrativa respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo.

En las siguientes décadas se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió a tal punto complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de

las medidas gubernamentales, primero de manera modesta con ejercicios programadores y de coordinación, y después, a finales del decenio de 1970, cuando se la aceptó como parte importante del proyecto político. La modernización administrativa quedó entonces ligada al acuerdo en el que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que ese arreglo no pudo hacerse con base en un verdadero equilibrio, sino que se fortaleció el sector que establecía las reglas de la negociación política: la burocracia. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en la administración pública para cubrir esas funciones.

La identificación y, como consecuencia, la relativa autonomía que adquirió la administración pública, dieron lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada, incluyendo códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. Esta competencia profesional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política, que hasta entonces se sustentaban en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el cuerpo burocrático. En la relación de la administración pública y el sistema político de 1960 a 1980 privó el criterio burocrático porque la negociación política se trasladó al ejecutivo. Éste utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó el juego partidista y el debate en las cámaras no contó con procesos electorales y el voto ciudadano para esa necesaria legitimación.

La representatividad que la administración pública ejerce sobre los distintos medios y campos en donde interviene, permite atemperar los excesos de la burocracia. Esta característica aparece claramente en el periodo 1980-1990, a pesar de que en esos años la urgencia provocada por la crisis

económica hizo que, una vez más, la modernización administrativa tuviera que verse subordinada a las necesidades del desarrollo, tal como ocurrió a mediados de la década de los noventa. Desde entonces, se le transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa, y se la identificó sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con la crisis económica. Un ejemplo en este sentido es la reducción drástica del sector paraestatal que se dio a finales de la década de los ochenta.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, el interés por modernizar la administración pública fue mínimo, casi colateral y, de nuevo, las acciones de reforma siguieron una lógica política. En este periodo, la descentralización administrativa, el redimensionamiento del aparato estatal, la simplificación administrativa y la creación de organismos autónomos ocuparon el lugar de la modernización como tal.

El punto de inflexión ocurrió en 1995, con la elaboración de un programa *ad hoc* diseñado para modernizar la administración pública, conocido por sus siglas como PROMAP y cuyos objetivos eran dotar de eficiencia a la administración y combatir la corrupción. No obstante, de nuevo, la autonomía de la modernización quedó relegada ante otros imperativos, principalmente de carácter económico y político.

En el contexto de la transición democrática, 2000, podemos decir que la modernización administrativa adquirió un rumbo propio, pero ligado a comportamientos y valores empresariales privados, que si bien ofrecían vías para insertarse a las exigencias de la globalización, la alejaban del *ethos* del servicio público, privilegiando resultados cuantitativos sobre impactos y beneficios sociales. Aunque el tiempo transcurrido no permite ofrecer conclusiones definitivas, habrá que encontrar un difícil equilibrio entre la adminis-

tración al servicio de la productividad y competencia como lo demanda la interacción global a la que estamos sujetos, y la administración al servicio de la equidad social, como lo exigen los severos problemas que enfrenta el país. Los cambios ocurridos en las últimas décadas hacen pensar que la modernización administrativa ha ganado autonomía en la medida en que la administración pública se convierte en el punto de encuentro entre el Estado y la sociedad; esto es, la gestión pública eficaz y profesional no sólo resulta útil para el gobierno, sino para la gobernabilidad.

Para reconstruir los cambios que hubo en nuestra administración pública tuve que consultar fuentes numerosas y dispersas, en especial las hemerográficas, que fueron muy útiles para tener una idea más clara sobre las razones por las que se crearon nuevas oficinas gubernamentales, aunque no para saber por qué desaparecieron.

A pesar de que no me interesaba exponer de manera exhaustiva el comportamiento del subsector agropecuario, los cambios administrativos que tuvo a lo largo de los años analizados fueron tantos y tan variados, que me salían al paso. Esos cambios prueban que a pesar de que el propósito era desarrollar el país mediante la industrialización, los insumos necesarios para este fin obligaron al gobierno a crear un gran número de instituciones para garantizar este suministro. La paradoja es que con esas medidas sólo se aumentó la burocracia y, en consecuencia, se estancó el desarrollo agropecuario.

No son pocos los trabajos que tratan sobre la estructura de la administración, pero la mayoría se concentra en el aspecto cuantitativo del fenómeno; es decir, presentan el hecho concreto de su crecimiento desmesurado (sector paraestatal), pero dan una importancia menor a las razones por las cuales creció.

Hay también trabajos valiosos sobre el Estado interventor sustentados en las perspectivas micro y macroeconómica

que el lector no encontrará aquí; en primer lugar porque estaría lejos de poder incorporar tema tan puntual con el rigor necesario; en segundo, presentar el tema desde esa perspectiva no es el propósito de un especialista en administración pública.

Me fue de utilidad la opinión gubernamental, sobre todo la contenida en el *Diario Oficial de la Federación*, porque las exposiciones de motivos sobre leyes y algunos acuerdos me ayudaron a entender qué se esperaba de las nuevas oficinas y de los nuevos planes y programas. Sin embargo, no hay datos que expliquen por qué desaparecieron, y menos aún cuáles fueron los problemas que se les presentaron para no cumplir cabalmente con los objetivos que formalmente se les habían asignado. Lo mismo puedo decir sobre los *Informes de Gobierno*, los que incluyen una cantidad importante de datos, pero que no se vinculan con ningún tipo de valoración cualitativa y menos aún sobre los impactos que las acciones de gobierno pudieron tener sobre la ciudadanía.

La realización de entrevistas y la revisión de trabajos académicos fueron también un insumo importante para reconstruir los hechos y tener un mejor panorama sobre lo que ocurría en la práctica, más allá de la información oficial, que no por ello se soslaya en este trabajo.

Agradezco a todas las personas que de distintas maneras me ayudaron a la reedición de este libro y de manera muy especial a Marcela Vázquez, cuyo apoyo fue definitivo para que pudiera concluir el análisis de ese periodo. Quiero también dejar un testimonio de gratitud a los estudiantes del programa de licenciatura en Política y Administración Pública de El Colegio de México, quienes con sus dudas, comentarios y cuestionamientos, en el curso que ofrezco en ese programa, me ayudaron a poner en claro algunas de las ideas que incorporo en este texto.

1. LA ADMINISTRACIÓN COMO COMPONENTE DEL SISTEMA POLÍTICO

El interés por analizar las acciones y decisiones que gravitan en torno a la modernización del aparato administrativo en México tiene su origen en el propósito de aclarar cuáles de esas decisiones y prácticas son racionales y cuáles, por su naturaleza y contenido, escapan a toda razón estrictamente administrativa. En procura de conceptos útiles para estudiar la administración pública, revisé el tema de la modernización –que tuvo una sistematización importante durante los años sesenta– para incorporar conceptos propios del proceso de modernización administrativa; esas teorías o tendencias fueron resultado de cambios históricos concretos, razón por la cual la explicación que presento aquí no es la única sobre ese proceso particular.

Para entrar en el tema de la modernización administrativa se incorporaron elementos con los que se pueden dar por lo menos dos explicaciones sobre el comportamiento de las estructuras administrativas públicas: a) la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente, un obstáculo para la modernización, y b) la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad. Las ideas que resultaron del análisis de las teorías de la modernización y de la disyuntiva subordinación-autonomía, abonaron el terreno de la experiencia mexicana cuando se fortaleció la

centralización en las decisiones políticas fundamentales y se propició una mayor intervención del Estado en la economía, lo que complicó la organización de la administración pública; por ello, el punto de partida de esta investigación es el decenio de los años cuarenta, cuando se apoyó la idea de que con la industrialización se modernizaría el país.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Referirse en términos generales a la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc.[1] La modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, y con más capacidad de adaptación, lo que sería impensable en estructuras de tipo tradicional. Las implicaciones en ese proceso –dice Huntington– son diversas, pero están relacionadas. Los aspectos de la modernización más directamente vinculados con el desarrollo político de la sociedad, conciernen a la aparición de una autoridad política nacional, que sustituye a las tradicionales: religiosas, familiares y étnicas. Esa autoridad se fortalece al afirmar su soberanía ante influencias extranjeras, pero también ante poderes locales y regionales. Aparecen nuevas tareas para lo que se desarrollan estructuras especializadas.

Las zonas de competencia se deslindan; entre ellas destaca la competencia administrativa, que tiende a separarse del ámbito político para lograr su plena identificación, sin que esto signifique necesariamente plena autonomía. Así

[1] S.P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 40.

surgieron diferentes organismos que tenían funciones especializadas, pero que estaban subordinados a la autoridad central y al proyecto político por ella establecido. De esta manera las jerarquías administrativas se vuelven más complejas, elaboradas y disciplinadas.[2] La distribución de los cargos se hace por méritos personales, no por asignación. Un aspecto importante subrayado por Huntington es que la modernización política da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político. Esta participación ampliada puede acentuar el control del gobierno sobre el pueblo –como en los estados totalitarios–, o bien del pueblo sobre el gobierno, como en algunos estados democráticos. Pero en todos los estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno, que les afectan en forma directa. Las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por la autoridad racionalizada, las estructuras diferenciadas y la participación de las masas.

Sin embargo, aclara Huntington, no deben identificarse esas tres características; con la modernización, ya que históricamente se han observado tendencias que el autor define como modernización política de sociedades en transición. Se pudo corroborar que en lugar de avanzar hacia un sistema más democrático, se produjo "erosión de la democracia" y en consecuencia una propensión hacia regímenes militares autocráticos y gobiernos unipartidistas. Es por ello que en este análisis resulta interesante confrontar la experiencia de nuestro país con las explicaciones de Huntington, para entender las características del proceso modernizador.

Tanto en los países europeos occidentales como en otros en proceso de modernización, la autoridad racional y la centralización fueron necesarias no sólo para lograr la unidad, sino el desarrollo. La oposición a la modernización se debía a intereses tradicionales: autocráticos, regionales y locales.

[2] *Ibid.*, p. 42.

El poder centralizado hacía falta para terminar con el antiguo orden, eliminar privilegios, despejar el camino a nuevos grupos sociales y desarrollar actividades económicas.[3]

Es de tener en cuenta, sin embargo, que la modernización no es un proceso lineal y monolítico.[4] La centralización y la autoridad racional cumplieron su cometido pero empezaron a ser disfuncionales; países con poco desarrollo político-económico carecieron de la fuerza necesaria para impulsar un proceso modernizador.[5] Sólo los movimientos revolucionarios, como el de México en 1910, han dado lugar a cambios fundamentales. Cabe preguntarse entonces si la modernización puede ser sólo resultado de ese cambio violento, o si existen otros medios para que el poder político logre modernizar las sociedades tradicionales.

Partiendo del supuesto de que –sin que medien procesos violentos o revolucionarios– es viable la modernización de las sociedades, sería indispensable, como primera condición –dice Huntington–, innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado. La segunda exigencia es la necesidad que tiene el sistema de asimilar

[3] *Ibid.*, p. 120.

[4] En la experiencia norteamericana, por ejemplo, se aprecia cómo algunas instituciones y aspectos de la sociedad conservan gran parte de su forma y sustancia tradicionales. Es necesario mantener cierto equilibrio entre el cambio y la continuidad. En América Latina ese equilibrio no existe. México no es, en ese sentido, la excepción. A pesar de que los países iberoamericanos lograron independizarse de la metrópoli, heredaron y conservaron una estructura social, que en esencia, era feudal. Los sistemas políticos se formaron superponiendo instituciones republicanas copiadas de Estados Unidos y la Francia revolucionaria. De ahí que los esfuerzos para llegar al sistema republicano se hicieran sobre gobiernos débiles (*ibid.*, p. 125).

[5] En América Latina –dice Huntington en el mismo lugar– se da un conflicto entre las metas políticas de un sistema como el estadunidense (elecciones, democracia, gobierno representativo, pluralismo) y las metas sociales (modernización, reforma, bienestar social, distribución equitativa de la riqueza, desarrollo de grupos y actores políticos).

las fuerzas sociales producidas por la modernización.[6] Las contradicciones aparecen cuando se confirma que la centralización acentúa la capacidad del Estado para producir reformas modernizadoras.[7] Pero la centralización del poder –obstáculo para que surjan y participen nuevos grupos– se ha convertido en atributo de la burocracia, que obtiene de ello sus privilegios y, por consiguiente, recela de cualquier tipo de cambio. Las elites burocráticas pueden aceptar que es necesario racionalizar las estructuras sociales y económicas, pero desconfían de las consecuencias que pueda traer esa modernización, en cuanto a ampliar la participación social en política. Por esa razón se favorece la eficiencia y se procura eliminar el conflicto.

Bajo este sistema, la estructura burocrática parece erigirse en el puente que vincula pueblo y gobierno. Sin embargo, a medida que se avanza en la modernización, se hace cada vez más necesario organizar la participación política que también aumenta.

Los partidos (o un partido fuerte) influirán de manera determinante en la estabilidad del sistema, en la medida en que sean capaces de conseguir el apoyo de la sociedad. En este campo domina por ahora el juego partidario; de ninguna manera la burocracia puede sustituirlo. Pero Huntington advierte que los dirigentes de muchos países en modernización trasladaron sus lealtades del partido nacionalista a la burocracia gubernamental. Los hombres de talento que antes se preparaban para tareas decisivas del partido, se preocupan ahora por dirigir alguna dependencia gubernamental.[8] Esta dispersión de recursos equivale a

[6] Como dice Samuel Eisenstadt en su libro *Tradition, Change and Modernity*, Nueva York, John Wiley, 1973, p. 25.

[7] Guillermo O'Donnell trata ampliamente el tema en "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-authoritarian State", *Latin American Research Review*, núm. 13, 1978, pp. 3-38.

[8] S.P. Huntington, *op. cit.*, p. 365.

una institucionalización general; el peligro estriba en que, si no se pueden encontrar nuevos medios para organizar la participación social, la burocracia tenderá a convertirse en el lado dominante de la política.

Para comprender la modernización administrativa revisé corrientes o tendencias que son producto de razones históricas concretas, y por ello no tienen explicaciones totales para la evolución de nuestra disciplina ni tampoco respecto a su mecanismo interno.[9] La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental.

La tarea estatal implica, primero, reconocer el elemento racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al extenderse el campo de intervención del Estado. Por esa razón, el Estado contemporáneo se vio obligado a apoyarse en razones jurídico-técnicas, que requerían cuerpos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que de aquellas se deriva, por encima de otras cuestiones. Segundo, la "nueva" racionalidad entró en conflicto con formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas. Este conflicto dio lugar al juego dialéctico de autonomía/subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político. Tercero, las demandas de la burocracia –y después, de la tecnoburocracia– se atienden cada vez más de manera directa, sin mediación de otras organizaciones políticas y sociales; los partidos y organizaciones sociales perdieron así

[9] Véase Federico Reyes Heroles, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, INAP, 1983, p. 9.

su papel de intermediarios entre el gobierno y la sociedad, y la burocracia ocupó ese espacio político.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX los partidos sirvieron como vehículos, junto con los parlamentos, para discutir posiciones diversas: "Cámaras y partidos políticos fueron los grandes exponentes de la negociación política; la participación ciudadana, en sus distintos matices, se convirtió en una especie de cedazo que otorgaba o negaba respaldo".[10]

La administración pública y su burocracia aparecen en la escena de la negociación, porque parte de la acción estatal exigía, para su puesta en marcha, más prontitud en la toma de decisiones de la que podría esperarse del poder legislativo. Fue entonces cuando el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa. En el siglo XX, las características de la economía, la comunicación y el intercambio demandaron una negociación política rápida que dejaba de lado tanto al cuerpo legislativo como al partido político y su actuación.[11]

Al reconocer la existencia de este espacio político ocupado por la burocracia, se estaría desplazando la concepción tradicional de que la administración sólo ejecutaba el mandato político asignado por el gobierno a través del tamiz partidista-legislativo. La negociación mediante los partidos fue siendo cada vez menos necesaria para el ejecutivo e incluso "éste pudo fortalecer el partido que le había dado origen mediante su capacidad de negociación".[12] La celeridad en la decisión fortaleció al ejecutivo, pero también el legislativo le cedió terreno; específicamente, la facultad de reglamentar se convirtió en una potestad casi absoluta del ejecutivo.

[10] *Ibid.*, p. 30.
[11] *Ibid.*, p. 32.
[12] *Ibid.*, p. 33.

Las decisiones del Estado promovidas desde la esfera del ejecutivo necesitaban legitimidad para que se aprobaran sus proyectos. Aquí no se contaba, como en el juego partidista y en las cámaras, con los procesos electorales y el voto ciudadano para legitimar decisiones. La modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. Así, la normatividad se incorporó como el elemento racionalizador y después la planeación y la programación gubernamentales como primeros intentos que, además de imprimir rasgos racionales a la actuación del Estado, procuraban conciliar intereses. Estos intentos no fueron suficientes porque al politizarse la administración pública empezó la discusión en los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos; por eso también las reformas administrativas de distintas magnitudes representaron esfuerzos modernizadores en busca de más legitimidad.

Respecto a la burocracia –definida como el estrato social que se encuentra en los aparatos de gobierno y lleva a cabo las medidas encomendadas al ejecutivo–, también se reconoció "que existían cuadros cuyo ingreso, permanencia y separación estaban determinados por la negociación partidista-legislativa. Otros, en cambio, por su peculiar vinculación con la administración pública no estaban sujetos a los vaivenes de la política".[13] A estos cuadros también les interesó incorporar medidas modernizadoras para no quedarse rezagados en el terreno de la negociación política. Llegamos así a la inquietud por convertir en profesionales a los servidores públicos para que desempeñen sin tropiezos las tareas impuestas por la modernización: manejos presupuestales muy elaborados, diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación.

[13] *Ibid.*, pp. 33-34.

Al profesionalizarse la burocracia se tendió a autonomizar la administración pública, favorecer la eficacia y fortalecer con ello sus métodos para negociar.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA POLÍTICO

El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema. Los especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo –lo que supone una relación de absoluta subordinación–, o a identificarla con procesos técnicos en los que, efectivamente, aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar y, por ende, con autonomía prácticamente absoluta. En este trabajo procuro articular esas dos clases para contar con elementos que permitan confirmar que, en efecto, la estructura administrativa pública mexicana creció, y entender bajo qué supuestos se fueron agregando distintos tipos de instituciones gubernamentales. No revisé este crecimiento de manera exhaustiva sino selectiva, para corroborar, o negar, los supuestos que fundamentaron esas decisiones. Al analizar los cambios, incluí algunos que no corresponden a la estructura administrativa, pero me sirvieron para dar más cohesión a los elementos explicativos. Las dificultades para comprender el fenómeno administrativo se deben a que, en su estructura, la administración pública es un macroorganismo compuesto de multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En su funcionamiento, oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe

caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria.[14]

Para poder entender que las dos fases son complementarias Lucien Nizard y otros proponen un enfoque dinámico, en el que tiene plena vigencia la evolución histórica de la sociedad (en este caso la mexicana). El enfoque parte del supuesto de que la administración pública, en sociedades con régimen pluralista y sistema económico capitalista, debe asumir tareas contradictorias, por lo menos de manera parcial, puesto que esas tareas la relacionan con medios e individuos diferentes.

A pesar de que se extiendan y se profundicen los sistemas que norman su funcionamiento, la administración no puede someterse al solo juramento de ser fiel a la legalidad que, en virtud de los principios constitucionales, la somete al poder gubernamental, puesto que debe también servir como representante de distintos medios de intervención; es decir, la administración pública ejecuta pero también representa intereses de los medios en donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales actúan como clientelas. Esta relación, no explícita pero real, se contradice con el juramento de fidelidad constitucional, en principio exclusivo. Por otra parte, las dependencias gubernamentales no son iguales; no son iguales la influencia y el peso político de una secretaría globalizadora que los de otras con tareas esencialmente operativas. A esto se debe que haya una escala jerárquica distinta a la estipulada jurídicamente, que establece diferencias importantes en la capacidad de iniciativa, negociación e incluso de presión. Se desdibuja la frontera entre la administración pública que funciona como un todo y las que funcionan con principios casi particulares. Una de las medidas para resolver estas contradicciones,

[14] Tomado de Lucien Nizard, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration française: un essai d'explication théorique", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 15, 1980, pp. 571-591.

fue introducir la planeación, mediante la cual se crearon aparatos de coordinación (comisiones) y de homogeneización de normas que conciliaron, y recientemente concertaron, grupos e intereses.

Por extraño que parezca, los intentos homologadores provocaron competencia entre las administraciones y focos de resistencia muy importantes. Al buscar la unificación, aparecieron en primer lugar concepciones que asignaron al gobierno y su administración una función única y, posteriormente, aquellas que lo consideraron una "caja negra" en la que, a pesar de desconocerse los insumos que se necesitaban, los procesos que en ella se desarrollaban y las consecuencias (sociales, políticas) de las respuestas, le atribuyeron carácter de conjunto perfectamente integrado y monolítico.

Una vez superadas ambas concepciones, es importante destacar la diversidad en el comportamiento de la administración pública, pero también los lazos que siguen uniéndola, o unen a cada dependencia en particular, con elementos del sistema político. Nizard propone para ello analizar las que denomina "dimensiones", entre las que se incluyen sólo aquéllas útiles para el trabajo: la instrumental, la representatividad de medios de intervención y la burocrática. La primera se refiere a la administración como instrumento del poder político; aquí no se niega la influencia de las clases sociales en la administración pública, particularmente la de las clases dominantes. Pero esa influencia se ejerce por intermedio del poder político del que la administración pública es, estructuralmente, brazo ejecutor, aunque no de manera directa. Por poder político debemos entender el conjunto de los órganos ejecutivo (presidente y estructura gubernamental) y legislativo (cámaras de diputados y senadores). Ahora bien, si se acepta que la administración tiene un papel esencialmente instrumental, de hecho se estaría suponiendo la separación radical entre política y administración, una oposición nítida entre fines y medios. Esto es imposible porque la selección

de fines, donde la estrategia pertenece al poder político, no sería suficiente sin la participación de la administración.

Es difícil distinguir, en nuestra disciplina, fines y medios; de hecho, todo medio es fin para el proceso o el instrumento que debe realizarlo y todo fin es medio para la finalidad que lo engloba y lo rebasa. También debería suponerse que la ejecución debe ser exclusivamente operación de normas superiores, lo que significaría que no se puede agregar ninguna otra medida que no fuera establecida previamente por la política. De esta manera, las normas impedirían a la administración dar directrices, y si lo hiciera, esas directrices serían incompatibles con las disposiciones normativas. Peor aún, las normas superiores condicionarían las ejecuciones del aparato administrativo.

Con estos supuestos, la administración pública sería instrumento del poder político bajo ciertas condiciones; algunas, que se refieren a organización interna, nos remiten a dos modelos clásicos: el weberiano y el kelseniano. El primero, centrado en la organización burocrática, pone el acento en diversas condiciones que le permiten reconocer a la jerarquía como aspecto fundamental y llegar a la conclusión de que la maquinaria burocrática es racional en tanto obtiene resultados previsibles, que ella misma anuncia. Según Max Weber, es posible que el estrato jerárquico inferior dependa estrictamente del superior; así, la jerarquía de funcionamiento completa la normativa de tal suerte que el conjunto de la burocracia se somete al poder político. La subordinación del estrato inferior al superior, se postula como integral. Hans Kelsen, por su parte, supone que hay una pirámide de normas jurídicas, consecuencia de la jerarquía social. De esa manera, la burocracia se presenta como una maquinaria totalmente integrada; si no fuera así, incluso la autonomía parcial de una norma o de un funcionario comprometería la instrumentación integral.

Por otra parte, al subordinarse la administración pública, sus intercambios con el sistema político se sustentarían

sólo en iniciativas del poder ejecutivo; así, la administración establecería contacto con el sistema social cuando pusiera en práctica esas decisiones e iniciativas. El problema es que éstas sólo se transmiten en los estratos superiores, tanto de la jerarquía administrativa como de otros sectores que participan en la práctica administrativa. Si se estableciera otro tipo de relaciones –por ejemplo bilaterales, lo que sucede normalmente–, se estaría permanentemente bajo la amenaza de que la administración dejara de ser, únicamente, instrumento del ejecutivo. El modelo diseñado a partir de la dimensión instrumental tiene limitaciones claras por la incapacidad para incorporar las complejas relaciones sociales y sus contradicciones. No son relaciones unilaterales; las matizan e incluso modifican los intensos intercambios que se establecen entre los distintos cuerpos burocráticos y entre éstos y la sociedad.

En la segunda dimensión de Nizard, según la calidad de su representatividad, la administración influirá en la legitimidad política del ejecutivo e incluso del legislativo. Desde un punto de vista teórico, cada administración se erige sólo en representante del medio en el que interviene, pero entonces no podría competir por la representación nacional. Sería paradójico presentar cada administración como actor político, prácticamente en el mismo papel de un sindicato que presiona desde fuera del Estado; sucede en casos excepcionales, casi siempre con empresas que tienen monopolio de productos[15] (en México, por ejemplo, la empresa Pemex, que a pesar de su estrecha vinculación con el desarrollo económico y el futuro del país, por momentos parece tener una autonomía tal que le permite actuar de forma independiente). Esto es posible porque son dependencias que están en contacto estrecho con una clientela específica: con el público y con organizaciones profesionales, entre otros. Si

[15] Referencia incluida en Lucien Nizard, *ibid.*, p. 98.

esta relación pudiera durar, lo que es algo difícil, no podría ser unilateral, porque implica efectos de regreso del medio en donde interviene y, por lo tanto, sobre las relaciones de la administración con el poder político.

Esta dimensión se adapta de diferente manera a las organizaciones. En algunas organizaciones tradicionales y muy burocratizadas parece adaptarse mal, pero en el caso de secretarías cuya operación inicia y termina en un sector social específico –por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos–, es grande la contradicción entre su calidad como instrumento de poder político y la del medio que representa. Es decir, para ser instrumento eficaz del poder político, sólo debe servir de intermediaria entre éste y su ámbito de acción, pero se ve obligada a mantener relaciones de reciprocidad con su entorno para conseguir la legitimidad necesaria y ejecutar las decisiones políticas sin conflicto. Se establecería, por un lado, un nuevo juramento de fidelidad con el poder político, pero la administración obtendría su autonomía en relación con dicho poder; por otro, desempeñaría un doble papel, contradictorio sólo en apariencia. La administración se apoyará en la legitimidad del poder político, de la que es brazo para penetrar un medio particular, y se presentará ante el poder político como representante de ese medio, es decir, como poder político en competencia.

La tercera dimensión es la burocrática. Cada administración tiende a constituirse en organización burocrática, situación de la que se derivan dos consecuencias: las conscientes, que se transforman en estrategias de autonomización, y las menos conscientes, que son producto de disfunciones internas en las dependencias gubernamentales.

En cuanto a la estrategia que permitiría a la administración funcionar de manera autónoma, se puede señalar que tiende a constituirse en una organización cerrada, burocrática, en el sentido peyorativo y postweberiano del término.

Esto sucede porque todos los elementos que Weber presenta como fundamentos de la competencia y la eficacia hacen también que la continuidad, la práctica constante y sistemática, se transformen en rutina. Pero quienes forman las organizaciones imprimen sentido a las relaciones jerárquicas, al lugar que se ocupa en la división del trabajo, a la utilidad que proporcionan al medio con el que están en contacto; en pocas palabras, adquieren actitudes y valores respecto a la organización burocrática. El desarrollo de esos valores tiene efectos, generalmente negativos, en el funcionamiento del aparato administrativo. Los funcionarios (la burocracia) pueden frenar y retrasar la ejecución de decisiones, con lo que desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el poder político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes. Existen tensiones y conflictos que entran en el espacio burocrático como si provinieran del entorno exterior, además de los que, en efecto, son externos.

La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace un mal uso de su memoria o del tiempo en el que debe ejecutarse una decisión. Puede influir para que una política se aplace hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de su gobierno. También puede invocar el interés general para apoyar el aplazamiento de cualquier decisión, pero esto se hará en un sentido técnico y no político. La burocracia funde su resistencia con su propia legitimidad: la que resulta del tiempo y de su capacidad de experta. Ella opone su comportamiento racional, mesurado, a los impulsos de un orden político sujeto al electorado, y su independencia técnica a la dependencia política con el gobierno. Este tipo de legitimidad es el que esgrime la llamada tecnoburocracia. El arreglo burocrático se transforma de piramidal en circular y la administración pública tiende a comportarse como un sistema, pero éste se autonomiza en exceso; ya no se puede

hablar de él como conjunto integrado. Este sistema llega a privilegiar sus fines en lugar de los que forman el proyecto político que el gobierno en turno le asigna.

Utilizar las dimensiones como elementos de análisis permite, al comienzo, descomponer y entender, tomando como base, el Estado, las relaciones Estado-sociedad como conjunto de procesos que, a la vez, son relativamente específicos. Ese entendimiento será distinto y se obtendrán conocimientos diferentes según el lugar en que se sitúe el interrogante principal, puesto que cada dimensión significa un modo de relación entre administración y sociedad, o como un proceso, o a través de procesos de interacción de las tres dimensiones.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

En la relación Estado-sociedad, mediante la acción propiamente gubernamental, a lo largo de la historia de México se observa que una dimensión puede ser preponderante, pero también que dos o más pueden presentarse de manera simultánea. Por otra parte, el recurso de las dimensiones, que también permite entender el juego dialéctico entre subordinación y autonomía, muestra que estas dos fases no se presentan de manera exclusiva. En los periodos históricos analizados, la tendencia a la subordinación al mandato político predominó entre los años 1940-1960; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización administrativos, ocurrió a partir de los años sesenta. En el último decenio –época en que la crisis económica se convirtió en la más exigente de las prioridades– la relación de la administración con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.

La segunda dimensión (representación del medio en el que actúa la administración pública) aparece con claridad

en las decisiones que el gobierno se vio obligado a tomar, por ejemplo, para el campo, sobre todo en los 20 primeros años analizados. En el periodo siguiente, esta dimensión aparece como recurso para frenar la tendencia al predominio de la burocracia; en el último, el papel de la administración pública como representante de intereses cobró plena vigencia al invocarse la modernización administrativa como recurso para ampliar el consenso social. La concertación empieza a verse como llave del éxito de muchos programas, lo que significaba incorporar intereses de sectores y grupos de la sociedad, en muchos casos formados como "clientes" de la administración pública.

Para entender con claridad las transformaciones del aparato administrativo, es necesario tener en cuenta la organización del proceso productivo y el papel que ha tenido el Estado en esa organización –materializada en una serie de requerimientos que el orden político presenta– y que resultó determinante en el desarrollo estatal, justamente para que la economía lograra su organización.

A veces –observa Manuel Villa– "el proceso productivo no requirió mayor ingeniería estatal para el fomento de sus funciones propiamente administrativas".[16] En la formación del Estado mexicano no destaca como constante la tendencia a configurar la rectoría estatal, en tanto no se alteren a fondo los elementos que determinan la organización productiva.

En el Porfiriato se consiguió dar un sentido más preciso a la función rectora del Estado. La Revolución recuperó esa experiencia dándole un contenido social y cultural más amplio sobre bases de legitimidad y legalidad más precisas y adecuadas para la tarea rectora.

A partir de la Revolución, el sistema político se sustentó en un pacto entre las distintas clases sociales. La rectoría

[16] Manuel Villa Aguilera, "La determinación histórica de las relaciones Estado-Sociedad", 1989, p. 12 (mimeo).

del Estado se convirtió en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos, y menguar las desigualdades, al tratar de hacer compatible el desarrollo capitalista y las metas del crecimiento económico con las exigencias de justicia social y de un régimen democrático. La rectoría estatal se fortaleció cuando se le incluyó en el texto constitucional, con los cambios en la forma y organización del Estado intervencionista.

Para lograr la omnipresencia del Estado fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo al Estado benefactor. En los años 1910-1920 se desterró una forma de acción estatal y se estableció otra. De 1920 a 1930, la negociación fue intensa; el partido mayoritario, como observa Huntington, desempeñó el papel fundamental en aras de la estabilidad. El fortalecimiento del partido consumió en esos años parte importante de las decisiones que se tomaron para cambiar la estructura de poder. Al ejecutivo se le asignó la representación directa e inmediata de la alianza nacional popular, por medio del partido, que sirvió como medio de expresión de distintas corrientes, cuando se definían nuevas orientaciones gubernamentales.

Lo que en otros países se orientó mediante el debate parlamentario, en el que se expusieron de manera sistemática diferentes concepciones sobre la realidad –es decir, el cuestionamiento axiológico-filosófico y la negociación que él entraña–, en México se presentó mediante una sola organización, en el seno del partido mayoritario, lo que

> se consiguió durante un largo tiempo, primero porque, como mediante el parlamento, el partido mayoritario brindó la posibilidad de tomar decisiones para cambiar a los dirigentes cuando se definieran sus fuerzas; luego, porque permitió no sólo las resistencias sociales, sino que incluso llegó a organi-

zarlas en demandas, con la respuesta gubernamental correspondiente.[17]

A partir del decenio de los treinta se inició el tránsito al Estado de bienestar, que se consolidó durante la segunda posguerra. La intervención del Estado se acentuó, como dije antes, en el periodo 1940-1960. El Estado no tuvo que organizar la sociedad; pero cuando no logró la unidad requerida para legitimar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con los que logró imponerse atentando contra el régimen federal, que ampara la Constitución, y sobre todo contra un desarrollo más equilibrado.

La obligada supeditación a la voluntad del centro trajo estabilidad pero fomentó desequilibrios regionales que hoy se han convertido en uno de los graves problemas a los que el centro se enfrenta para no perder la legitimidad en la que esa estabilidad se sustenta.

En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo –concretamente del presidente–, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Esta concentración de poder también fue posible gracias a la representación de los intereses populares que, cada vez más, se asumieron en la esfera ejecutiva del gobierno, lo que logró darle el sustento social necesario.

Procuro aquí demostrar de qué manera en México el desarrollo de la administración está estrechamente vinculado con la noción de cuál debe ser la función económica del Estado –que ha sufrido cambios importantes a pesar de que sigue en el poder el mismo partido. Por ello, se verá que en los 20 primeros años analizados (1940-1960), la pre-

[17] Federico Reyes Heroles, *op. cit.*, p. 49.

ocupación por la estabilidad y el equilibrio políticos buscó sentar las bases para el desarrollo, que se manifestaron en los cambios de la estructura administrativa en el segundo periodo analizado, dividido en los años sesenta y ochenta, y luego en la última década, de una manera muy evidente trató de imponerse la racionalidad económica y determinó los cambios administrativos.

Los temas con base en los cuales se analiza la modernización de la administración pública en México parecen responder a una lógica circular. La modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó el que en los primeros años (1940-1960) la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditaran al proyecto económico y al propósito de estabilidad. A partir del decenio de los setenta, Y particularmente en los primeros años de la década de los ochenta, tuvo más importancia lo que, al parecer, distingue las tareas de modernización administrativa de otras funciones gubernamentales, lo que permitió tener más autonomía, tanto en aspectos estructurales como en la organización. A mediados del decenio pasado el desarrollo económico volvió a subordinar la modernización administrativa a la recuperación económica.

La modernización de la administración pública influyó en el desarrollo de la administración mexicana. Gran parte del esfuerzo organizador en los decenios de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, se orientó hacia la estabilidad entendida como requisito indispensable para el desarrollo económico. En el siguiente capítulo veremos los cambios que se debieron a las exigencias del desarrollo, y los que, desde 1940, estuvieron supeditados a la necesidad de encasillar las relaciones de poder en las estructuras burocráticas que aparecieron justamente para dar salida y respuesta a demandas de distintos grupos y sectores de la sociedad.

El binomio estabilidad y desarrollo dio como resultado tensiones que corresponden a características del sistema

político mexicano, el cual combinó de manera relativamente exitosa "formas democráticas y prácticas autoritarias".[18] El régimen político mexicano combina bonapartismo y autoritarismo plebiscitario, que "especifica todas las tentativas políticas fundadas al mismo tiempo sobre la Supremacía de un ejecutivo fuerte y sobre la convicción de que en el consenso popular debe respaldar ese poder..."[19] "Frente a otros regímenes autoritarios, el mexicano tiene la ventaja de contar con orígenes revolucionarios que le permiten reclamar una legitimidad democrática sustentada en la representatividad popular del Estado, antes que en elecciones libres".[20] Es por ello que los cambios en la estructura administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de incluir mecanismos de control, pero también oficinas que orientaran la respuesta gubernamental en el terreno de las reivindicaciones sociales, aunque buscaran la mediatización y, al final, el control.

El desarrollo del Estado mexicano en este periodo, desde la perspectiva del papel y la relación de la administración pública con el sistema político, está dominado por una dimensión esencialmente instrumental. El proyecto político se orientó primero hacia la estabilidad –para lo que el control era elemento indispensable–, y después hacia el progreso y desarrollo económico, que fue determinando los cambios y modificaciones de la estructura administrativa.

El propósito de ordenar la acción estatal fue más evidente en los siguientes 20 años. De 1960 a 1980 la intervención del Estado en la economía y el consecuente desarrollo del sector paraestatal, hicieron posible que la modernización administrativa se entendiera como un recurso útil para for-

[18] Soledad Loaeza, "México 1968: los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, 30 (1989), p. 71.

[19] Guy Hermet, "L'autoritarisme", en Madelaine Grawitz y Jean Leca, *Traité de Science Politique*, París, Presses Universitaires de France, 1985, t. 2, pp. 284-285.

[20] Soledad Loaeza, art. cit., pp. 71-72.

talecer las medidas tomadas por el Estado. Como veremos, en los cambios administrativos de esos 20 años, el propósito principal fue la planeación. Se organizaron entonces agencias encargadas de hacer planes globales, sectoriales, indicativos, de acciones urgentes o inmediatas, etc. No me interesa aquí hacer un balance del fracaso o éxito de esas medidas (dije en la introducción que se ha escrito mucho sobre el tema), sino averiguar si las propuestas para armonizar la participación de distintas oficinas y el cumplimiento de los objetivos que se les fijaron, corresponden más al esfuerzo de coordinar sus funciones que a la planeación.

Al hecho de proponer metas y conocer en conjunto los recursos con los que se contaba para alcanzarlas se los quiso presentar como esfuerzos planificadores a los que se les agregó el adjetivo de políticos, dado que se buscó –mediante esos recursos modernizadores– obtener más consenso tanto de funcionarios como de servidores públicos y la aprobación de los sectores empresarial y obrero.

A pesar de esas intenciones, los problemas aparecieron muy rápido: en primer término los planes propuestos, en el mejor de los casos, estaban delimitados a los seis años de gobierno. Hay excepciones importantes cuando se trata de la planeación sectorial; así, por ejemplo, el plan de 11 años que López Mateos propuso para la educación, o los que, por haber tenido que esperar para lograr consenso –incluso interno– aparecieron tarde y estuvieron previstos para dos, cuatro o cinco años (Plan de Acción Inmediata, 1962-1964; Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 19661970; Plan Global de Desarrollo, 1980-1982).

Uno de los recursos a los que se acudió de manera sistemática para tratar de salvar los fracasos de la planeación a largo plazo fue la coordinación –como otro elemento modernizador–, y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas. Las coordinaciones parecían tener ciertas ventajas; una de ellas consistía en que se les asignaban re-

cursos presupuestales por programa, razón por la cual no se incluían en el presupuesto federal, y otra, que normalmente dependerían del presidente, lo que les garantizaba más apoyo, y, por consiguiente, buen éxito en sus propósitos.

Muchos de los cambios administrativos que incluyo en este trabajo tienen como fundamento alguna norma jurídica, ley, decreto, reglamento, etc. Pero la normatividad de ninguna manera sustituye la eficacia que se espera de los nuevos organismos o de la reordenación de los ya existentes. Este instrumento, que es parte de las decisiones modernizadoras, tuvo dos características negativas, una de ellas fue la preponderancia del ejecutivo en los cambios administrativos, lo que favoreció la iniciativa presidencial para promover ordenamientos normativos. En este caso, la Cámara de Diputados aprobaba las iniciativas presidenciales prácticamente sin ninguna discusión y modificación. La otra fue el exceso de normatividad, que entorpecía las acciones gubernamentales, lo que francamente obstaculizaba la eficacia de la práctica administrativa. Éste es el caso de las decisiones presidenciales para transformar un departamento administrativo en secretaría de Estado. Se ha dicho que esta transformación se debe a la importancia que –con el tiempo– va adquiriendo la tarea que desarrolla el departamento sujeto del cambio, el cual, al parecer de manera automática, necesita tener más peso en la decisión política. Pero si evaluáramos detalladamente la gestión administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, por ejemplo, podríamos corroborar que una estructura administrativa más grande y con más peso político no garantiza que su trabajo sea más eficaz; al contrario, aumenta la ineficacia, lo que sin duda acrecienta la corrupción.

Para solucionar los problemas administrativos y para que la planeación fuera más armónica se pensó en secretarías que tuvieran funciones normativas, llamadas "globalizadoras". Pero dar tareas normativas y de aplicación general a una

estructura que tiene la misma jerarquía que otras sujetas a esa normatividad es añadir un conflicto adicional a los que ya pudieran haber existido por la distribución de tareas.

El telón de fondo para los cambios que se hicieron a la estructura administrativa, particularmente de 1960 a 1980, fue la preponderancia adquirida por el ejecutivo y la consecuente subordinación del legislativo. Por ello, la modernización administrativa y específicamente las propuestas de reforma se debieron a la iniciativa del presidente, lo que inevitablemente se identificó con la suerte del proyecto político sexenal y con el prestigio del presidente que promovía las reformas.

Los programas de reforma administrativa se elaboraron también para ampliar consensos y legitimar decisiones y proyectos gubernamentales. Esos programas, que pusieron en evidencia el mal funcionamiento de la estructura administrativa aparecieron tímidamente en los años sesenta, durante los cuales se insistió en la bondad de esas reformas ligadas al desarrollo económico. Surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo, y se insistió en la supervisión y el control del sector paraestatal, que por esos años ya tenía dimensión e importancia considerables. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin un criterio integral, razón por la cual se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas.

Ordenar la acción estatal y concretarla en programas y planes fue una de las medidas urgentes que debieron tomarse a causa del crecimiento del sector paraestatal. Para coordinarlo se recurrió en un primer momento a lo jurídico y posteriormente se buscó la manera de integrar mejor las paraestatales al proyecto gubernamental; hubo intentos con planes sectoriales e incluso se pretendió que las paraestatales funcionaran dentro de un esquema sectorial.

En ese decenio, estos programas se incorporaron plenamente al proyecto, y se les otorgaron recursos y el apoyo

político necesario. Los propósitos modestos pero eficaces que contenían estos programas se magnificaron durante el efímero auge económico, y se transformaron en planes ambiciosos con lo que perdieron su efecto benéfico y se diluyeron. No llegaron los resultados esperados, pero se convirtieron en parte de los proyectos ligados al voluntarismo presidencial, con lo que se les condenó a correr la misma suerte del proyecto político sexenal en turno.

El descuido de los requisitos de un modelo democrático, que impidieron al Estado mexicano estar al día y responder a las exigencias presentes se debe, entre otras cosas, al predominio que fue adquiriendo el ejecutivo en la negociación política. La celeridad en la decisión influyó en ello, pero también el espacio que fue cediendo el legislativo, el cual, convertido en facultad reglamentaria, amplió la potestad normativa del ejecutivo. En consecuencia, el presidente concentró las posibilidades de dar recursos a los proyectos. Veremos más adelante que las oficinas dependientes del ejecutivo tuvieron más éxito que las que sólo formalmente imaginaron resultados óptimos, pero al haber entrado en competencia con otras en la estructura burocrática perdieron fuerza y legitimidad.

Otra consecuencia de ese fortalecimiento del ejecutivo fue el dominio que adquirió la burocracia al convertirse en intermediario privilegiado de gobierno y sociedad. La burocracia, como grupo estable y, en consecuencia, consolidado como categoría social, con sus propios mecanismos de permanencia y reproducción, sus métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y rechazo, su condición de elite dirigente y hasta gobernante, estableció los mecanismos de control y supeditó los de participación.[21]

[21] Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Porrúa, 1987, pp. 66-67.

La burocracia concentró recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política, para subordinar así los poderes judicial y legislativo. Contó entre esos recursos con la fuerza legal, resultado de la normatividad promovida básicamente desde el ejecutivo. La burocracia concentró también el presupuesto necesario para tener una idea más clara de los recursos económicos con los que contaba el Estado, sobre todo cuando ya no fue posible seguir acudiendo al gasto público para responder –por medio de las reivindicaciones– a las necesidades sociales. La planeación podía haber servido para ordenar el ingreso y gasto públicos, pero no logró rebasar la coyuntura y el límite del periodo sexenal.

Se puede afirmar que la estructura administrativa debió ajustarse –como dije antes– al criterio de cuál debía ser la función económica del Estado, pero este ajuste se hizo sobre los supuestos, condiciones y formas que estableció la burocracia en el poder. Por momentos esta burocracia se desdobla en burocracias, que entran en conflicto –como suele ocurrir– cuando sienten amenazado su poder e influencia en decisiones importantes y su comportamiento no es el de grupo integrado y homogéneo como se presenta, por ejemplo, al inicio de cada periodo sexenal.

La especialización que se requirió para entender funcionamientos más complejos, también sirvió para fortalecer las burocracias que, como dice Manuel Villa, se han ido enajenando a una ficción iluminista de la función pública, lo que las ha hecho perder perspectiva y posponer, e incluso rechazar, la necesidad de participación que la sociedad exige, al haberse politizado y adquirido experiencia.[22] Es por ello que de los años sesenta a los ochenta, la administración pública mexicana puede entenderse esencialmente por medio de la dimensión burocrática. Al incorporarse en el aparato administrativo mecanismos racionalizadores y controles más

[22] *Ibid.*, p. 79.

sistemáticos la han ido convirtiendo en un elemento que tiene vida propia, podríamos decir, dentro del sistema político.

La relación entre democracia y eficacia administrativa no se presenta de forma evidente en las corrientes teóricas que analizan estos fenómenos; sin embargo, de acuerdo con los supuestos de Huntington, las sociedades que se transforman y modernizan se ven obligadas a incorporar nuevos grupos y a adoptar actitudes más participativas como resultado del proceso modernizador. Las fórmulas para buscar apoyo y derivar legitimidad para el proyecto político tuvieron que ver en muchos casos con decisiones que se tomaron para que la gestión pública fuera más eficaz. Aunque ese propósito no siempre se pudo lograr, no invalida la estrecha vinculación que puede existir entre una administración pública eficiente y una sociedad cada vez más consciente y participativa.

En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado. Sin embargo, esta tendencia permite suponer que la administración tiende a separarse del poder político, lo que entraña el grave peligro de que se convierta en terreno fértil del saber técnico, sin tomar en cuenta ningún otro elemento. Por suerte esta tendencia pudo controlarse –como muestro en el trabajo– por el papel de representante del medio social que la administración está obligada a desempeñar. No se llegó a la tiranía de la tecnoburocracia porque la administración representa, en muchos casos y momentos importantes, a sectores de la sociedad a los que no puede dejar de servir como interlocutor legítimo. Es cierto que esta dimensión se presenta de manera intermitente, pero no deja de ser un freno para evitar que la política quede sometida a las fórmulas administrativas, cuando la burocracia o las burocracias, abusando de la fuerza y poder que ya tienen, quieran convertirse en el elemento más importante de la política.

En el último periodo analizado aquí –1982-1988–, la reforma administrativa ya no tiene posibilidades de incluirse

en el proyecto gubernamental, pero sí se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y se insiste en contar con un modelo que apoye la profesionalización de los servidores públicos. Estos propósitos, englobados en el programa de modernización administrativa, fueron quedando rezagados a medida que la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad. La crisis obligó a tomar decisiones de ajuste; se recortaron presupuestos, disminuyó el número de servidores públicos y se alteró la composición del sector paraestatal.

La necesidad de retomar el camino perdido del desarrollo subordinó de nueva cuenta las propuestas de cambio y mejoras al aparato administrativo, por lo que se puede afirmar que su comportamiento es circular. Otra vez la dimensión instrumental es el eje de la relación sistema político-administración pública. Sin embargo, quizá como en ningún otro momento de los periodos incluidos en este trabajo, también aparece con toda claridad el papel de la administración pública como representante de los sectores empresarial, obrero y campesino, respectivamente. A partir de esos últimos años ya no se puede predecir el éxito de una decisión o medida gubernamental, si no se toma en cuenta la posición de sectores y grupos a los que afecta esa decisión, y en la que presionan por tener opiniones que ayuden a enriquecerla y mejorarla.

2. 1940-1960: DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE PODER A SU BUROCRATIZACIÓN

Sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México –es decir, cómo se identifique y qué utilidad se reconozca al aparato administrativo– en su estrecha vinculación con el quehacer político.

Entre 1960 y 1980 los gobiernos favorecieron la estabilidad política que se había alcanzado en los años cuarenta, y procuraron controlar sectores importantes para dar impulso al desarrollo económico. Las relaciones de poder se encasillaron en fórmulas administrativas y la burocracia se incrustó en la política mexicana. Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines hicieron cambios y favorecieron una infraestructura jurídica y administrativa con el propósito de fomentar la inversión y desarrollar la industria.

México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940; este año, sin embargo, puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento económico sostenido. Diversos autores opinan que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía.[1] Lo que el gobierno hizo entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (caminos y

[1] Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Editorial Diana,1966; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980.

sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada. Es posible comprobar, como se aprecia en los datos incluidos en el cuadro 1, de qué manera el sector público es responsable de aproximadamente la mitad del total de la formación de capital; por ello se puede afirmar que la injerencia de dicho sector en la economía empezó a ser decisiva para el desarrollo.

Como muchos otros países, México adoptó la estrategia de industrializarse mediante la sustitución de importaciones, con objeto de alcanzar altas tasas de crecimiento económico. De manera paralela al crecimiento, surgieron problemas en torno a la producción agrícola e industrial y otros relacionados con desequilibrios del sector externo, lo que influyó de manera negativa en la distribución equitativa de la nueva riqueza social. Sin embargo, entre 1940 y 1960 la economía mexicana sufrió una transformación fundamental, porque "el promedio de la tasa anual de crecimiento para el periodo fue

Cuadro 1. Formación bruta de capital fijo, 1941-1983 (porcentajes)

Años	*Relación con el PIB*	*Sector público*	*Sector privado*
1941-1946	8.2	55.5	44.5
1947-1952	13.7	42.1	57.9
1953-1958	17.2	31.6	68.4
1959-1964	16.4	38.9	61.1
1965-1970	18.9	34.3	65.7
1941-1970	14.9	40.5	59.5

Fuentes: Banco de México, *Producto interno bruto y gasto, 1970-1978*, México, 1979, pp. 43, 49; Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977, y Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Cuadro tomado parcialmente de Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 154.

de más de 6%, cifra sólo comparable con la de unas cuantas economías muy prósperas".[2]

En la primera parte de este capítulo destaco algunos de los cambios que se hicieron en la estructura administrativa pública, porque el desarrollo económico así lo exigía. Se observa, por ejemplo, cómo a pesar de que la contribución del sector agrícola al total de la producción disminuyó de 21 a 11%, mientras que la de la industria aumentó de 25 a 34%, se incrementaron considerablemente las dependencias gubernamentales vinculadas con el desarrollo agropecuario. Esto se explica porque el reparto agrario todavía tenía cierto efecto en la necesidad de control que el gobierno desplegó hacia el sector campesino. Se estimuló la producción agrícola, pero supeditada a las exigencias del desarrollo industrial; por ello los programas agrarios se desarrollaron ampliando y modificando la estructura administrativa, pero sobre todo aumentando el crédito agrícola distribuido por el Banco de Crédito Ejidal –fundado en 1935– y mejorando la infraestructura rural, en esencia la hidráulica, lo que explica que se creara la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Las nuevas oficinas gubernamentales fueron tanto puentes de comunicación como instrumentos para mediatizar las demandas de los campesinos, lo que quedó plenamente demostrado en la dotación de tierras –otra constante del discurso revolucionario–, atorada en la suma innumerable de decisiones administrativas, que se convirtieron en trabas para lograr el tantas veces mencionado reparto: "...los programas de crédito agrícola y la redistribución de tierras siguieron siendo un requisito indispensable para la legitimidad presidencial, teniendo por ello impacto político y económico".[3] El desarrollo de este sector estuvo sujeto además a los vaivenes que el conflicto bélico impuso a la

[2] Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, p. 153.

[3] Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 116-125.

producción global. Los sectores urbanos pobres consiguieron también cierto apoyo: se tomaron medidas para fijar precios tope a los productos básicos, y se crearon organismos para el abasto popular como la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (que apareció en 1944).

El crecimiento económico tuvo su impulso fundamental en una estrategia de industrialización apoyada por políticas económicas y por instituciones gubernamentales. Dicen Daniel Levy y Gabriel Székely: "La inversión gubernamental produjo la expansión de la infraestructura y de la capacidad productiva de la economía".

Para ello, el Estado estrechó lazos con los empresarios y auspició la creación de organismos que los agruparon, lo que sin duda favoreció la comunicación y el entendimiento. Cada vez fue más necesaria la inversión extranjera, pero se incorporó con cierta reserva, por lo menos en el discurso político. El gobierno, observa Raymond Vernon, adoptó la "posición de que, aunque los empresarios extranjeros eran bienvenidos a México, la bienvenida sólo se mantenía mientras los extranjeros aceptaran las mismas obligaciones que los nacionales y las empresas sirvieran a los intereses de México".

Se ampliaron de manera sustancial los programas de seguridad y asistencia sociales, inscritos en la tendencia ya mencionada de dar cauce burocrático a las relaciones con los obreros y los trabajadores del Estado. Éste controló también las industrias estratégicas para el desarrollo económico:

> ... En las tres administraciones las inversiones financiadas por el gobierno en el sistema ferroviario nacional, en la Comisión Federal de Electricidad y en Petróleos Mexicanos, estuvieron a la cabeza de la lista de inversiones en estos sectores, y la seguridad de que continuaría la colocación de capitales en los mismos fue tan completamente institucionalizada, que los

presidentes que buscaron de tiempo en tiempo reducir estas inversiones, no siempre tuvieron éxito en sus esfuerzos.[4]

Entre 1940 y 1960 los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos. Esto es claro, por ejemplo, en el hecho de que la planeación representó una especie de "ideal sacrosanto" –así lo llama Robert Shafer–, pero al igual que aparecieron oficinas encargadas de llevar a cabo esta "indispensable" tarea, desde el mismo momento de su creación se vieron sometidas a batallas mortales para lograr su supervivencia. Casi inmediatamente las agencias destinadas a la planeación tuvieron que hacer frente a los embates de liquidación, reorganización o compatibilidad de nuevas dependencias que se establecieron con propósitos similares.[5]

Mucho de lo que se hizo respecto a la planeación estuvo ligado a las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial, lo que confirma que nuevas comisiones o coordinaciones, en muchos casos, no rebasaban más que la urgencia del momento. Shafer afirma que si el progreso mexicano no fue necesariamente producto de acciones planeadas para alcanzar ciertas metas macroeconómicas, tampoco puede quedar disociado de objetivos que el gobierno mexicano quería alcanzar en esas dos décadas.

Una de las preocupaciones manifiestas durante esos 20 años fue incorporar controles centrales al sector paraestatal, para que su participación fuera programada en la inversión

[4] *Ibid.*, pp. 123-125.

[5] Robert J. Shafer, *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, Nueva York, Syracuse University Press, 1966, p. xii.

y el gasto público, y establecer nuevas normas e incorporar instituciones y comisiones para conocer con precisión el comportamiento del sector. Surgieron entonces la primera ley para controlarlo y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Establecer condiciones para el desarrollo económico del país fue en esos años la meta principal. Se entendió que la estabilidad política se convertía en requisito fundamental; de ahí la tendencia evidente a centralizar decisiones políticas y administrativas.

Por ello, como veremos más adelante, los cambios importantes en la estructura de la administración pública desde 1940 hasta 1960, se debieron fundamentalmente a la necesidad de introducir controles de modo que los conflictos entre clases se encauzaran para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática.

Los campesinos y los obreros se convirtieron en elementos principales de ese control. El Estado también controló a los trabajadores que estaban a su servicio mediante prestaciones sociales.

Se hicieron modificaciones importantes al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en consecuencia, se fortaleció la federación de sindicatos que los agrupaba. De igual manera, se procuró reunir grupos que no cabían en los sectores obrero y campesino.

Pieza clave de la estrategia de utilizar a la administración pública para institucionalizar las relaciones de poder fue la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El gobierno también respondió a demandas sociales con el objeto de controlar al sector obrero, el cual crecía al mismo ritmo que la industrialización. Con este propósito creó el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con lo que amplió su cobertura de prestaciones sociales.

LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS QUE EXIGIÓ EL DESARROLLO ECONÓMICO

A partir de 1940, cuando Ávila Camacho llegó al poder, el país resintió las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, razón por la cual las decisiones políticas estuvieron condicionadas a fortalecer la unidad interna; fue necesario tomar medidas que cohesionaran tanto a los grupos como a los individuos para impulsar el desarrollo económico. Entre tanto, se sentaban las bases para el "despegue industrial" creando fuentes de crédito para promoverlo, y "dado que la guerra obligaba al país a optar por el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de la construcción y la expansión económica".[6]

En 1941 se tomaron una serie de medidas para fortalecer las relaciones del Estado con las empresas; muestra de ello fue la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria, que sustituyó a la de 1936, separó por ramas de actividad a la organización industrial y otorgó a la Secretaría de Industria y Comercio el derecho de vetar las decisiones que tomara aquélla.[7] Se crearon la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), que hasta ese año eran un solo organismo. En 1942 se creó la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), que agrupó a pequeños y medianos empresarios. Según datos de Marco Antonio Alcázar,[8] las empresas agrupadas en este organismo pasaron en 1944 de 93 a más de 5 000. El Estado favoreció

[6] *Proyectos sobre política agrícola en México. Caracterización de la política agrícola mexicana*, CEPAL, 1981, p. 10.

[7] José C. Valadés, *Historia general de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, México, Manuel Quezada Brandi, 1963, p. 292.

[8] Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970.

ese desarrollo con una política fiscal favorable a las empresas, desplegando un proteccionismo que quedó plasmado en la Ley de la Industria de Transformación (1941). Tanto el proteccionismo estatal como la manifiesta falta de interés en la política de los grupos empresariales, que conllevaba además cierto desprecio por la organización y práctica de la administración pública, los obligó a contar con organizaciones que les sirvieran de escudo ante cualquier tipo de presión que les exigiera comprometerse más con el país. Las cámaras empresariales fueron un avance porque se les obligó a tener presencia pública,

> pero se cayó en los vicios que les permitieron usufructuar de una relación mínimamente democrática, cuando no directamente plutocrática con el gobierno. La pérdida fue mayor porque asumieron responsabilidades y compromisos políticos, pero no democráticos ni mucho menos socialmente amplios con la nación, traducibles a metas consecuentes con un proceso de desarrollo efectivamente consistente y creciente más generalizado.[9]

En años de guerra y de auge industrial, se crearon varias coordinaciones para realizar estudios económicos y de planeación, que "fueron esencialmente cuerpos consultores y no los encargados directamente de planear y ejecutar los planes. Gran parte de la actividad de estas agencias se dio por la situación de emergencia, producto de la guerra".[10] En abril de 1941 se reformó por ley el Consejo Nacional de Economía creado en 1933; el nuevo organismo, que se llamó Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, funcionó como cuerpo de asesores del secretario de Economía y sus tareas fueron, básicamente, estudiar

[9] Manuel Villa Aguilera, "Los usufructuarios de la sociedad raquítica", México, 1988, p. 135 (mimeo).

[10] R.J. Shafer, *op. cit.*, pp. 10-11.

aspectos generales de la actividad económica. Se incluyó también el análisis de los Consejos de Economía Locales. Por una ley de julio de 1942 se sustituyó este cuerpo con la Comisión Federal de Planificación Económica –coordinada por el secretario de Economía–, cuya función era formular planes para la movilización en ese campo que requirieran la cooperación interamericana, y estudiar problemas económicos que hubieran surgido con la guerra y terminaran con ella; también debía analizar, desde el punto de vista de la integración nacional, el programa de los Consejos Mixtos de Economía Regional. Esta comisión –cuyo medio de difusión fue la revista *Planeación Económica*–, como otros órganos abocados a tareas semejantes, terminó sus actividades en 1943. Uno de los problemas que requirió la atención del ejecutivo fue proteger el comercio exterior, teniendo en cuenta la evolución de la guerra. Por ello, también en 1941 se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior. En 1943 se integró una Comisión Mixta de Cooperación Económica entre México y Estados Unidos, encargada de analizar los problemas comerciales entre los dos países y proponerles solución.[11]

Por ley, el 23 de septiembre de 1942 se creó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, que representaba al gobierno y a los grupos que pudieran intervenir para resolver problemas ocasionados por la guerra. En octubre de 1942 se estableció un órgano descentralizado encargado de coordinar y fomentar la producción, dirigido por un funcionario que nombraba el presidente. El Fondo de Coordinación y Fomento a la Producción –encomendado en fideicomiso al Banco de México–,[12] se fundó con el propósito de alentar el desarrollo industrial. El 18 de mayo de 1943 se estableció la Junta de Economía de Emergencia, órgano consultivo y coordinador

[11] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976, p. 70.

[12] *Ibid.*, p. 67. Por decreto, este organismo desapareció en 1944.

para las decisiones económicas que el ejecutivo debía tomar de manera inmediata. Uno de sus objetivos era observar y estudiar "las repercusiones de la guerra sobre la economía nacional; los fenómenos y problemas que de ellas se originen, y las posibilidades y exigencias que eventualmente puedan presentarse para desenvolver, corregir o encauzar mejor la marcha del proceso económico-social de la nación".[13] En junio de ese mismo año se instituyó otro organismo descentralizado, la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuyos objetivos eran planear, organizar, financiar y establecer la industria indispensable que necesitaba el país; su propósito era estimular y, sólo temporalmente, suplir a la inversión privada. Esta comisión desapareció en 1953; no se cuenta con mayores datos sobre sus actividades ni sobre la razón por la que terminaron sus funciones. En 1944 se creó –y disolvió en diciembre de ese mismo año– la Comisión Nacional de Planeación para la Paz, cuyos miembros eran funcionarios gubernamentales; su único informe contenía una sección con una visión muy general de los problemas económicos.[14]

Nacional Financiera, fuente de crédito para promover industrias, fue reestructurada en 1940 y elevada a rango de banco oficial de desarrollo, y se convirtió en intermediaria para canalizar préstamos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada. Sirvió también como auxilio financiero a empresas destinadas a la producción, para formar un mercado nacional de valores y actuar como agente del gobierno federal en la promoción del desarrollo económico. Nafinsa se convirtió rápidamente en el principal instrumento del Estado para actividades empresariales. A principios de la guerra intervino directamente en una serie de empresas industriales, aunque destinó el grueso de sus préstamos e

[13] José Chanes Nieto, "La formación del Estado mexicano contemporáneo", México, 1986, pp. 28-29 (mimeo).

[14] Véase R. J. Shafer, *op. cit.*

Cuadro 2. Créditos e inversiones de Nacional Financiera según principales actividades industriales (millones de pesos)

Valores, participaciones y préstamos en vigor al fin de cada año	*1945*	*1946*	*1947*	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1953*
Azucarera	18.4	26.2	92.6	147.5	162.2	156.8	115.7	195.0
Hierro y acero	71.2	73.8	79.9	99.5	106.9	125.2	113.2	218.7
Fertilizantes	10.0	10.0	10.5	10.9	39.1	52.3	54.0	40.5
Productos alimenticios (excepto azúcar)	3.4	9.6	34.4	19.4	30.6	36.8	42.7	61.3
Papel y pulpa	12.8	18.8	34.4	38.4	45.3	38.2	55.9	32.0
Textiles	15.9	26.2	33.0	42.6	22.9	38.5	54.1	70.7
Productos metálicos	3.9	4.1	4.7	7.4	4.3	28.7	11.0	31.9
Cemento	9.8	11.9	13.2	22.2	19.5	21.0	20.3	21.3
Electricidad	23.0	24.5	3.8	9.9	15.6	14.6	17.6	19.1
Construcción y materiales	3.8	12.1	16.5	16.4	21.9	51.7	107.2	28.1
Otros	–	10.5	15.1	19.4	23.9	32.3	22.7	63.2
Total	199.1	227.7	338.1	433.6	492.2	596.1	614.4	781.8
Porcentaje respecto a la inversión de la industria	–	3.4	9.0	7.4	4.8	8.4	–	–

Fuente: citado en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 947.

inversiones a proyectos de infraestructura para el sector público: ferrocarriles, electricidad y telecomunicaciones.

Las actividades empresariales de Nafinsa también beneficiaron al sector privado: obras de infraestructura, financiamiento complementario, obtención de crédito extranjero y asistencia técnica. Esta institución logró promover y financiar proyectos de importancia vital para la industrialización nacional, que rebasaban la capacidad del sector privado.[15] El cuadro 2 muestra los montos en créditos e inversión con los que Nacional Financiera apoyó diferentes ramas de la actividad industrial, apoyo que se fue haciendo cada vez más significativo.

En lo que se refiere a la participación de la inversión extranjera y su incorporación en empresas nacionales, se planteó la necesidad de establecer ciertos controles que orientaran el capital extranjero hacia las industrias básicas, por lo que se expidió un decreto para regular las nuevas inversiones que estableció un 51% de participación estatal. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargó de autorizar la formación de compañías con capital extranjero. El Banco Nacional de Fomento Cooperativo sustituyó al Banco Nacional de Fomento Industrial. Se crearon el Banco del Pequeño Comercio y el de Fomento de la Habitación.

En 1943 se expidió el Código Agrario, cuyos principios básicos eran mantener y respetar las instituciones fundamentales y los derechos de los campesinos; aumentar la superficie de las parcelas ejidales y ampliar las existentes; reglamentar la entrega de certificados agrarios y títulos de propiedad para proteger a los ejidatarios, y reconocer la situación legal de pequeños ganaderos y ejidatarios. Pero la nueva reglamentación no impidió que se tomaran medidas

[15] Véase Douglas Bennet y Kennet Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional*, 20 (1979), pp. 45-50.

para fortalecer al sector privado en relación con el sistema de tenencia de la tierra y subordinar al ejido a la política de estímulo y a la iniciativa privada agrícola-industrial.

Para garantizar el éxito de esas decisiones se crearon unidades administrativas que abultaron la estructura existente y difícilmente contribuyeron a solucionar los problemas del campo. Así sucedió con la producción henequenera en Yucatán. Dando marcha atrás y con el pretexto de que era urgente aumentar la producción de una fibra que necesitaba la industria bélica, se devolvieron las máquinas desfibradoras a los ex hacendados. Con ello se privó a los ejidatarios henequeneros del mecanismo más importante en el proceso de la producción, lo que no se pudo impedir con la creación del organismo Henequeneros de Yucatán, en el cual, a pesar de que participaron los ejidatarios, el reparto de utilidades no fue, ni con mucho, favorable a los campesinos, ejemplo parecido es el tratamiento que se dio a los distritos de riego. En el Segundo Plan Sexenal se ordenaba dedicar los distritos a acomodar la población excedente; sin embargo, el gobierno de Ávila Camacho incorporó el sistema privado en el Valle del Yaqui y en los de riego de Tamaulipas.[16]

En 1942 se precisaron las condiciones de inafectabilidad para terrenos dedicados a la ganadería, y se empezaron a reconstruir latifundios para favorecerla.[17] En lo que a administración se refiere, el Departamento Agrario centró su atención en el reparto de tierras, y la Secretaría de Agricultura y Fomento, en el desarrollo de la actividad agropecuaria. Le correspondió "organizar la explotación agrícola del ejido, prestar auxilio a la pequeña propiedad y buscar que ambos sistemas se coordinaran en lugar de oponerse, y promover

[16] Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo, Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952*, t. 18, México, El Colegio de México, 1978, p. 256.

[17] Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1985, pp. 113-114.

la educación económica del campesino",[18] Así pues, a la política agraria se le asignó como línea de acción básica el reparto de tierras, pero "apegado a un cuerpo de leyes y en una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático, que acabaron por dominar las normas fundamentales"[19] y, peor aún, impedir el reparto y paralizar, a la larga, la producción. No obstante, en política agraria se procuró conseguir más estabilidad y apoyo político del sector campesino, lo que también correspondía a la consigna general. Aunque la política agraria constreñía la producción agrícola, se logró poner en práctica "un plan de movilización que buscó producir lo necesario para el consumo interno, aumentar la producción de materias para uso industrial, suplir las fuentes de financiamiento del mercado norteamericano incomunicadas por la guerra y difundir el cultivo de especies tradicionalmente descuidadas".[20] La intención de promover la producción en este sector quedó comprendida en el "Plan Agrícola", al cual se incorporaron los productores mediante los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, creados en septiembre de 1941.[21] Este intento de planeación se basó en orientaciones que el gobierno dio al sector privado, para fomentar la participación regional mediante objetivos y estrategias nacionales. Así pues, se definió claramente la política en congruencia con las metas nacionales de estabilidad y productividad, como respuesta al conflicto bélico. Pero la telaraña que tejía

[18] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, México, 1976, p. 234.

[19] Proyectos sobre política agrícola en México, p. 10.

[20] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 238.

[21] Posteriormente se transformaron en Consejos Mixtos de Economía Regional, sobre la base de la cooperación económica de las asociaciones, uniones y federaciones agrícolas.

el aparato burocrático impidió que la administración pudiera elaborar medidas eficaces.

Para lograr la estabilidad, se controló y subordinó a los campesinos, lo que contradecía las exigencias de movilización y participación dinámica del sector. Como es de suponer ese conflicto terminó en parálisis, y los incipientes esfuerzos de planeación en el sector agrícola no volvieron a encontrarse a lo largo de los años cuarenta. Sí destacaron prácticas inconexas, como la ampliación de los programas de inversiones en infraestructura agrícola:

> A pesar del conflicto bélico que dificultaba la importación de maquinaria, equipo, etc., se mantuvo la idea de modernizar la agricultura mediante la incorporación de semillas mejoradas, fertilizantes y la sustitución de implementos tradicionales y mecánicos.[22]

El Banco Ejidal se convirtió –dice Lucio Mendieta– en "un gran vampiro que succiona insaciablemente los recursos de la nación ...".[23] Las causas del desastre en las operaciones del banco se debieron, por un lado, al "complejo de factores culturales, civilización, ética; [por otro] a errores administrativos, ineptitud e inmoralidad de la burocracia que tuvo en sus manos la organización del crédito destinado a complementar la reforma agraria".[24]

La atención que mereció la investigación agrícola se hizo evidente en la transformación que en 1940 tuvo la Dirección de Campos Experimentales, a la que aumentaron su presupuesto, y en la creación, en octubre de 1943, de la Oficina de Estudios Especiales como organismo con personalidad

[22] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 242.

[23] Lucio Mendieta Núñez, *Política agraria*, México, UNAM, 1957, p. 68.

[24] De 1936 a 1942 el Banco perdió 110 millones de pesos; véase nota anterior.

jurídica para suscribir convenios de cooperación técnica con la Fundación Rockefeller; ambas entidades absorbieron más de 4% de la inversión pública destinada al sector agrícola durante el periodo 1940-1946.

Desde 1939 tendieron a aumentar tanto la producción como el empleo, la productividad y el ingreso per cápita, pero, al mismo tiempo, disminuyeron los salarios y el ingreso real, sobre todo de los trabajadores del campo. El gobierno tomó decisiones para contrarrestar los efectos negativos de la industrialización sobre el nivel de vida de la población, pero ante las exigencias del proceso, esas medidas fueron insuficientes. Entre éstas destacaron dos: la Comisión de Control de Precios, creada para supervisar que los precios de artículos de primera necesidad no rebasaran los topes establecidos por la Secretaría de la Economía Nacional y la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, que controlaba la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir alzas de precios.

El presidente Ávila Camacho dijo en su último informe de gobierno en 1946: "Para actuar marginalmente en el mercado y con el fin de contrarrestar los altos precios de las subsistencias, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora". Las actividades de esta compañía –agregó el Presidente en el mismo informe–:

> se incrementaron con la apertura de 2 500 tiendas populares en la capital y lugares más poblados, que contribuyeron compitiendo en la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir el alza de precios en el mercado libre, y frenar el alza inmoderada de los precios de artículos de primera necesidad.[25]

[25] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, p. 7.

La urgencia de industrializar al país no daba cabida a las decisiones que podían influir en el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la estructura administrativa. Lo poco que se hizo en ese sentido fue establecer cierta coordinación entre las diferentes áreas. Así, en 1943 se estableció una Comisión Intersecretarial encargada de elaborar normas y llevar a cabo determinadas tareas para mejorar la coordinación entre las distintas áreas de la administración pública. Esta comisión –que se creó con la intención de que tuviera carácter permanente– estuvo integrada por los subsecretarios de Estado, por los secretarios generales de departamentos y por un representante del procurador general de la República. Su cometido sería formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la administración pública, a fin de evitar duplicaciones y servicios superfluos, mejorar el rendimiento del personal y hacer más ágiles los trámites con menor cargo para el presupuesto, para aprovechar de manera óptima los fondos públicos. La Comisión estudiaría las ramas que regirían el proyecto de presupuesto de egresos. Había la necesidad imperiosa de reducir gastos administrativos, porque las repercusiones de la guerra afectaban la economía del país.[26] No se conoce ninguna aportación resultante del trabajo de esta Comisión. En agosto de 1945 apareció en el *Diario Oficial* un decreto en el que ordenaba a las secretarías y departamentos de Estado ajustar sus presupuestos, para que distribuyeran sus saldos de manera que satisficieran los servicios hasta el 31 de diciembre de ese año. También se ordenaba que las dependencias se abstuvieran de organizar nuevos servicios administrativos, redujeran su personal y no cubrieran las vacantes de los empleados de planta. Se deberían reducir las partidas destinadas a viáticos y pasajes; los

[26] Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 81.

contratos de obra y la adquisición de maquinaria solamente se podrían efectuar en casos de urgencia.[27]

Durante la campaña electoral de Miguel Alemán se llevaron a cabo "conferencias de mesa redonda" para conocer las demandas de los distintos grupos, no con el propósito de establecer las bases de un plan de gobierno, sino con el de permitir cierta participación que no rebasara los límites impuestos por la mecánica de la campaña electoral. El propósito del proyecto gubernamental era modernizar la política y la economía, para lo que se requería más participación del Estado. El gobierno de Alemán representó fielmente la transición y el político militar dejó cada vez más espacio al político civil. La guerra mundial ofreció también la oportunidad de profesionalizar al ejército y poner de manifiesto el significado político de individuos con cualidades distintas a las militares, que ya no podían encontrar su base de legitimidad en campañas bélicas. Miguel Alemán aparecía como el representante del relevo generacional:

> ...llegaba al poder un grupo que con su juventud y sus estudios universitarios, habría de imprimir al nuevo régimen una característica que lo distinguiría en forma y contenido de los gobiernos anteriores. Se presentaba como un grupo de técnicos abocados a la redención nacional a través del conocimiento y a la lealtad al presidente.[28]

Se trató de trabajar sobre bases de institucionalidad y a la vez se inició la tendencia a subordinar el proyecto del país en torno al poder presidencial. El presidente representó a una nueva generación de políticos y estuvo convencido de

[27] "Panorama económico", en *Revista de Economía*, México, septiembre de 1945, p, 9.

[28] Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo, Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 20, México, El Colegio de México, 1979, p. 17.

la necesidad de modernizar al país, mediante la industrialización. Se trataba de situar a México entre las naciones con un importante desarrollo industrial. La elite gobernante estuvo constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus distintos ámbitos profesionales, pero que contaba con la plena confianza del presidente. No se intentó hacer ensayos políticos y administrativos más o menos novedosos, sino dirigir los negocios del país. Con ello surgió un nuevo tipo de funcionario que se movía en el escenario político con la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó los saldos alarmantes en tráfico de influencia y corrupción.

Se siguió insistiendo en la necesidad de impulsar la producción agrícola para que continuara sirviendo de apoyo al desarrollo. El resultado –como dije antes– fue que una parte importante de los cambios y ampliaciones de la estructura administrativa ocurrieron precisamente en el sector agropecuario.

Miguel Alemán se comprometió a aumentar la producción agrícola y la industrialización del país. Para llevar a cabo el desarrollo agrícola se aumentó el personal técnico del Departamento Agrario, con la intención de acelerar los trámites de dotación o restitución de tierras y aguas e inafectabilidad de la propiedad rural garantizada por la ley. Además se creó en 1947 el Instituto de Investigaciones Agrícolas, destinado a hacer compras experimentales para seleccionar mejores semillas, aplicar fertilizantes adecuados, buscar las prácticas más convenientes para los cultivos según las condiciones de las tierras y atender todos los problemas relativos a la técnica moderna de la agricultura. Siguió trabajando la Oficina de Estudios Especiales, sobre todo en el campo de la experimentación. También se reformó la Ley de Crédito Agrícola para que los bancos oficiales pudieran extender sus créditos a ese tipo de actividades. Se transformó la Secretaría de Agricultura y Fomento en Secretaría

de Agricultura y Ganadería, y en 1949 se buscó dar apoyo a los ganaderos con las reformas al Código Agrario que otorgaban prórrogas para las concesiones de inafectabilidad.[29] Para ampliar la producción agropecuaria se creó en 1946 la Comisión Nacional de Colonización, encargada de estudiar y localizar terrenos que pudieran explotarse para promover su dotación entre particulares. Esta Comisión también sirvió para reacomodar en zonas despobladas a campesinos que no tenían tierra.[30]

En la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (de diciembre de 1946), se incorporó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyos antecedentes se remontaban a 1926, cuando aparecieron la Ley de Irrigación y la Comisión Nacional de la Irrigación como parte de la estructura de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento. William Glade añade:

> El desarrollo en materia de irrigación fue incorporado a la nueva Secretaría. Bajo esta agencia los trabajos de irrigación se hicieron a un ritmo muy acelerado y México se convirtió en líder en ese campo. Es por ello que los últimos años esta Secretaría recibió mayor presupuesto federal. Aun más, una alta proporción de los gastos gubernamentales en agricultura, fueron canalizados hacia la irrigación.[31]

[29] Blanca Torres Ramírez, *Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 21, México, El Colegio de México, 1979, pp. 75-86.

[30] De 1947 a 1951 la Comisión había establecido 4 647 colonos en 181 435 hectáreas de distritos de riego, y 9 610 colonos en 878 684 hectáreas de otras tierras. La asignación presupuestaria de 1951 fue de poco más de dos millones de pesos, de los cuales 1 484 000 se destinaron a la adquisición de tierras (William Patton Glade Jr., "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, pp. 507-508).

[31] *Ibid.*, p. 505.

A esta Secretaría también le correspondió organizar tareas relacionadas con el aprovechamiento de recursos hidráulicos y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de agua potable y defensa contra inundaciones. Trabajó directamente o en cooperación con autoridades locales o con particulares; parte importante de su trabajo fue coordinar las comisiones encargadas del fomento regional.

El desarrollo agropecuario se convirtió en uno de los soportes importantes del crecimiento industrial, pero la economía campesina perdió terreno frente al desarrollo de la agricultura de exportación. Para fortalecer esta última, el gobierno reintrodujo el derecho al amparo en afectaciones agrarias; hizo grandes inversiones en caminos y obras de irrigación en las zonas dedicadas a la agricultura de exportación, y promovió la introducción de tecnología y crédito. Desaparecieron los intentos de racionalizar la producción mediante el plan agrícola del sexenio anterior; en su lugar se impuso la modalidad del programa agrícola por producto, para lo que se crearon comisiones –que podríamos denominar *ad hoc*– las cuales se propusieron en general fortalecer la producción para la exportación.

El gobierno mantuvo tres instituciones especializadas con el fin de estimular el cultivo de ciertos productos: la Comisión Nacional del Maíz, la del Café y la del Olivo. Cada una de ellas estuvo dirigida por una junta integrada por representantes de la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía y la recién integrada Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), que aparecía sobre la base de la Nacional Distribuidora y Reguladora creada –según quedó apuntado– en el sexenio anterior. La antigua empresa reguladora de productos de primera necesidad fue absorbida por la CEIMSA, que había quedado establecida desde 1937, como una sección comercial del Banco Nacional de Comercio Exterior, para llevar a cabo negocios comerciales. Su capital inicial fue de seis millones

de pesos. En julio de 1949, al disolverse la antigua empresa reguladora, se ampliaron las facultades de la CEIMSA, al encargársele mejorar el abasto y regular los precios del trigo, el maíz y cualquier otro artículo de primera necesidad.[32]

Para cumplir con esas obligaciones, la CEIMSA utilizaba sus propios fondos, ya sea de capital o de las utilidades que hubiera podido obtener; los créditos que le concedía el Banco de Comercio Exterior para el financiamiento de operaciones comerciales relacionadas con el control de precios de artículos de primera necesidad o la importación de los mismos, y –aunque no publicados– fuertes subsidios anuales del gobierno federal.[33] La Comisión Nacional del Maíz fue establecida por decreto presidencial en 1947 con objeto de trabajar en cooperación con la Fundación Rockefeller en México y otros grupos de experimentación científica, "para elevar la productividad en el cultivo del alimento básico nacional".[34]

La incorporación de comisiones no paró ahí; también se crearon las que –desde la perspectiva de la infraestructura hidráulica– se consideraron útiles para la expansión y exportación de la producción agropecuaria, inspiradas en experiencias extranjeras (como la de Tennesse Valley Authority o la del Valle de Damodoc en Indiana, y la del Valle de San Francisco en Brasil): las comisiones del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y del Grijalva.

Los ejidos fueron abandonados a su suerte; en adelante se destinaron al reparto las peores tierras, las cuales –debido a la corrupción incrustada en las dependencias oficiales– no

[32] En el artículo citado en la nota 30 se incluye una amplia explicación sobre la participación de la CEIMSA en el comercio de sombreros de paja, garbanzo, algodón y café en los mercados internacionales, y de huevo, arroz y manteca de cerdo en los nacionales.

[33] R. J. Shafer, *op. cit.*, p. 90.

[34] José Fernández Santillán, *Política y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, pp. 49-88.

quedaban en manos de los campesinos; finalmente se optó por repartirlas sólo en regiones donde los conflictos agrarios pudieran representar un peligro para la estabilidad del sistema.[35]

El sector financiero se amplió considerablemente en todas las actividades productivas, lo que le permitió no sólo impulsar sino regular el desarrollo industrial mediante el financiamiento de sectores considerados prioritarios. Una norma jurídica importante fue la Ley de Instituciones Generales de Crédito, puntal en la orientación de la política crediticia mexicana. Correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México, a la Comisión Nacional Bancaria y Nacional Financiera aplicar esa política. En el periodo de Alemán se añadieron a la banca pública el Banco Nacional del Ejército y la Armada, y el Nacional Cinematográfico. La banca privada creció con ocho bancos de depósito –cuyas sucursales proliferaron– y nueve instituciones de diverso tipo; una sola bolsa de valores –la de Monterrey– se sumó a la que existía en la ciudad de México;[36] se creó además la Comisión Nacional de Seguros.

En diciembre de 1950 se reformó la ley sobre atribuciones del Ejecutivo en cuestiones económicas (que reglamentó la Secretaría de Economía), la cual reguló las actividades industriales y comerciales de artículos alimenticios, efectos de uso general para el vestido y materias primas para la industria nacional. En esta ley se consignaron por primera vez los precios oficiales para artículos de primera necesidad. Esos fueron los orígenes del gabinete económico, en el que el Ejecutivo intervino como promotor y regulador de la economía nacional mediante el funcionamiento selectivo de los sectores que consideraba prioritarios.[37] En enero de

[35] M. Huacuja, *op. cit.*, pp. 42-44.

[36] Véase B. Torres Ramírez, *op. cit.*, pp. 140-141.

[37] Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, 1983, núm. 54, pp. 318-319.

1951 se creó la Comisión Nacional de Precios, integrada por representantes del poder público, industriales, comerciantes, campesinos y obreros, con lo que se ampliaron las atribuciones de la anterior Comisión de Control de Precios.[38]

Crear unidades administrativas no fue la mejor solución para regular los precios, pero con la participación del gobierno, mediante la administración pública se introdujeron sutilmente los mecanismos de control necesarios para evitar que el alza de precios, que afectaba a muchos sectores de la sociedad, se convirtiera en un serio problema político. El gobierno estuvo consciente de que era necesario coordinar programas de inversiones y planes gubernamentales, y también las que Shafer llama "agencias cuasigubernamentales", incluso antes de que la banca internacional recomendara dar ese paso hacia el año 1953.[39] La primera medida en ese sentido la constituyó la promulgación de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal promulgada en 1947, que obligaba al sector paraestatal a sujetarse a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo. La ley facultó a la Secretaría de Hacienda para controlar las operaciones de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y seguir de cerca su funcionamiento económico y administrativo mediante auditorías e inspecciones técnicas.

En enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda; sus funciones fueron administrativas en cuanto controlaba y coordinaba a los organismos comprendidos en la nueva ley para controlar al sector paraestatal. Con el trabajo de la comisión se logró tener algunos datos sobre los presupuestos para evaluar no sólo los dedicados a la inversión sino al gasto de las dependencias. Sin embargo,

[38] "Precios e intervención", en *Revista de Economía*, México, enero de 1951, p. 449.

[39] R. J. Shafer, *op. cit.*, p. 53.

como se intentó proponer que Hacienda controlara estrictamente las operaciones y los gastos totales de los organismos –sustentándose en las recomendaciones de la Comisión de Inversiones–, éstos se opusieron con firmeza aludiendo a procedimientos legales y solicitaron a Hacienda que aplazara las funciones de la comisión. Esa hostilidad no permitió a la comisión cumplir su tarea, por lo que paulatinamente se dedicó a controlar organismos de importancia menor; las principales dependencias descentralizadas quedaron así al margen de sus actividades. En 1949 se derogó el decreto que la había creado.[40]

Con el propósito de controlar la inversión extranjera, se integró una comisión intersecretarial, cuya composición y tareas le fueron asignadas por acuerdo presidencial el 23 de junio de 1947. El secretario de Hacienda en esa época, Ramón Beteta, puntualizó la posición del gobierno respecto a la inversión extranjera: "...no creía que los capitales extranjeros implicaran, en principio, una penetración de orden político. Si la inversión no era necesaria, debía ahuyentársele, pero si lo era no había que ponerle trabas". Y refiriéndose concretamente al terreno legal, consideró que la inversión extranjera estaba regulada por disposiciones de orden general: la Constitución y la legislación mercantil, fiscal y del trabajo. Subrayó que no había en México ninguna otra limitación o condición para que los extranjeros invirtieran en el país, fuera de estos ordenamientos y de los que en el futuro estableciera la recién formada Comisión de Inversiones.[41] Esta última debía coordinar la aplicación de las disposiciones legales en ese tipo de inversiones y buscar un mejor equilibrio entre el capital nacional y el extranjero, asegurar su aprovechamiento de acuerdo con las necesidades del país e impedir sus consecuencias dañinas.

[40] Raúl Salinas Lozano, "Comisión de Inversiones", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, p. 327.

[41] Blanca Torres, *op. cit.*, p. 217.

Miguel Alemán se interesó entonces en que el presupuesto mantuviera un sano equilibrio y en que no creciera desmesuradamente el número de los servidores públicos. Por ello, mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dictaron normas para mantener el equilibrio del presupuesto y el manejo adecuado de sus partidas. Se decidió también que no podrían cubrirse las vacantes del personal de categorías inferiores; tampoco se podían contratar servicios profesionales que no fueran los que aparecían en nómina ni comisionar empleados civiles o militares en el extranjero, excepto el personal de planta de los servicios consulares y diplomáticos.[42] Pero las cifras dicen que, a pesar de los acuerdos, el número de servidores públicos aumentó.[43]

Entre las pocas decisiones tomadas sobre el mejoramiento administrativo, destaca la inclusión de la Dirección de Organización Administrativa en la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa, a la que se le encargaron estudios y sugerencias para mejorar la administración. En esta dirección se intentó, por primera vez, dejar de lado el enfoque jurídico, para incorporar sistemas de organización y técnicas que ayudaran a mejorar la calidad del trabajo administrativo en las dependencias públicas.

Las instituciones que apoyaron la estabilidad del sistema continuaron perfeccionándose. El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines incluso avanzó hacia un comportamiento regido por normas burocráticas, lo que favoreció que el espacio de la negociación política se estrechara. No obstante:

[42] *Tiempo*, 20 de enero de 1950.

[43] Carlos Sirvent, *La burocracia*, México, ANUIES, 1977. Según los datos obtenidos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre personal de la estructura central federal, de los órganos legislativo y judicial y de las dos procuradurías, en 1940 se contaba con 136 327 plazas, y en 1945, con 174 045.

> Ruiz Cortines se presenta bajo el signo del cambio, o lo que se podría llamar la política de contraste. Es necesario insistir, sin embargo, en que no se trató de un cambio o redefinición del sistema político y económico; se trató simplemente de una variación de estilo para afianzar el nuevo gobierno...[44]

Parte de la estrategia política con la que Ruiz Cortines inició su gobierno fue instaurar un estilo austero para manejar los asuntos públicos. Para conseguir una nueva imagen, en su primer mensaje a la nación el presidente dijo:

> La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública en México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos banales o prevaricadores, y al efecto promoveremos las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos drásticos y ejemplares.[45]

Como sucede actualmente, se propuso que los funcionarios públicos declararan el monto de sus bienes al iniciar funciones. La eficacia de las modificaciones propuestas resultó relativa ya que según apuntan Olga Pellicer y José Luis Reyna, en realidad no se encuentran datos sobre su aplicación a lo largo de todo el sexenio. Sin embargo, cumplieron la función de renovar la imagen del gobierno al ser vistas como una advertencia del nuevo presidente de que no veía con simpatía abusos aceptados y alentados en regímenes anteriores.

[44] Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 22, México, El Colegio de México, 1978, pp. 13-15.

[45] *Ibid.*, p. 18.

Para impulsar una administración austera y honesta fue importante la formación del gabinete. Al nombrar a sus colaboradores, el presidente intentó hacer a un lado los compromisos políticos que había sido costumbre respetar:

> Los merecimientos técnicos y administrativos sustituyeron los valores de la Revolución que habían empezado a declinar desde el sexenio anterior y Ruiz Cortines sólo conservó el simbolismo de la Revolución en la Secretaría de la Defensa y de Marina.[46]

Sin embargo, el gabinete quedó finalmente integrado de manera heterogénea, con políticos que representaban a varias generaciones: jóvenes, prototipo de la generación emergente, y viejos que más bien encarnaron la presencia de grupos residuales. Unos y otros parecían distinguirse en que llegaron a la escena política con distintas experiencias, lo que implicó desiguales vínculos y relaciones.[47] El proyecto de desarrollo económico giró en torno a los mismos ejes: se profundizó la participación del sector paraestatal, no tanto subrayando el aspecto cuantitativo –como sucedió en décadas posteriores– sino el cualitativo, manifiesto en las reestructuraciones de empresas importantes de ese sector y en la intensa actividad que desarrolló Nacional Financiera. También continuó la incorporación de comisiones, entre las que destacó la de Inversiones, con positivos resultados, y la de Protección al Comercio Exterior.

Al llegar Adolfo Ruiz Cortines a la presidencia se insistió en la necesidad de utilizar los recursos de manera estricta. La estructura de la inversión pública continuó orientada

[46] José C. Valadés, *Historia general de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, México, Manuel Quezada Brandi, 1963, p. 292.

[47] Berta Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas, 1910-1973*, México, Instituto de Estudios Políticos, 1976, pp. 269-274.

hacia el fomento económico y esto empezó a significar rezagos en actividades y obras de beneficio social, lo que se puede observar en los datos que aparecen en el cuadro 3.

El crecimiento económico se vinculó aún más con la inversión extranjera y el capital nacional se canalizó en el sector agropecuario. A finales de 1953 el presidente envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para crear el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, cuya finalidad era garantizar a las instituciones de crédito privadas la recuperación de los préstamos otorgados a la agricultura con el fondo inicial de 100 millones de pesos aportados por el gobierno federal.

> Los beneficiados de la nueva institución fueron los sectores privilegiados del campo, únicos sujetos de crédito que tienden a concentrarse en las zonas de agricultura comercial exportadora. Los sectores pauperizados y marginales no resultaron beneficiados con el nuevo fondo agrícola.[48]

El reglamento del Fondo, que apareció en abril de 1955, disponía que un comité técnico debía establecer el fideicomiso que manejaría el Banco de México. En ese mismo año se creó además la Procuraduría de Asuntos Agrarios, encargada de asesorar y defender a los campesinos. Los nombramientos de los funcionarios de la nueva institución recaían en el jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del presidente de la República. Con esta procuraduría se intentó "agilizar las negociaciones políticas con el sector agrícola, que se retrasaban por los intereses burocráticos que intervenían o por la desorganización administrativa que prevalecía".[49] Esta medida, más demagógica que práctica, no tuvo tras-

[48] *Ibid.*, pp. 269-274. El crédito privado beneficiaba a quienes tenían más de cinco héctareas.

[49] Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, México, Editorial Grijalbo, 1967, pp. 254-256.

Cuadro 3. Prioridades en inversiones de capital del sector público en México, 1940-1960

Año	*Cantidad total en millones de pesos (a precios corrientes)*	*Porcentajes*			
		Industria	*Comunicaciones y transportes*	*Agricultura, ganadería, silvicultura*	*Bienestar social*
1940	290	20.7	52.4	15.2	10.0
1941	337	8.3	56.1	17.5	16.0
1942	464	8.2	64.7	14.0	11.6
1943	568	6.3	68.1	15.2	9.0
1944	657	9.6	59.0	18.6	10.8
1945	848	15.6	54.2	17.0	10.7
1946	999	15.3	52.7	19.3	10.6
1947	1 310	12.8	51.5	19.7	13.8
1948	1 589	18.1	44.3	20.7	15.6
1949	1 956	24.1	38.7	23.4	12.1
1950	2 672	29.8	40.4	19.3	9.6
1951	2 836	25.8	40.8	20.4	12.2
1952	3 280	21.3	42.0	17.1	18.3
1953	3 076	24.8	43.7	18.3	8.4
1954	4 188	37.6	35.6	15.0	9.4
1955	4 408	39.4	32.3	13.7	13.5
1956	4 571	28.2	37.3	14.2	18.7
1957	5 628	30.9	35.8	11.9	18.8
1958	6 190	33.8	38.4	11.3	14.1
1959	6 532	42.1	42.1	11.5	13.2
1960	8 376	36.0	36.0	6.9	22.5

Fuente: James W. Wilkie, *Statistics and National Policy*, Los Ángeles, UCLA Latin American Center, 1974, pp. 109-110; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1972, pp. 360-361; Apéndice R, *El mercado de valores*, 17 de diciembre, 1973, y 16 de diciembre, 1974, y *Comercio Exterior*, enero, 1976.
Cuadro tomado parcialmente de James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal, cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 528.

cendencia; el problema de la administración ineficaz y corrupta de la tierra, y el de los recursos para el fomento del agro, no sólo no resolvieron, sino que se agravaron en años subsecuentes.

Al finalizar 1955, para garantizar los flujos crediticios al campo, el gobierno sustituyó la Ley de Crédito Agrícola de 1943 por una nueva ley, expedida en diciembre, la cual

> no introducía modificaciones importantes en la forma de operar el crédito agrícola; se limitaba a hacer algunos ajustes de carácter más bien administrativo, de ahí su escasa trascendencia. Las pocas características que podrían considerarse importantes eran que el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Nacional de Crédito Agrícola adquirieran carácter de instituciones descentralizadas, con lo que aumentaron su autonomía; a las sociedades locales de crédito ejidal y agrícola se les dio carácter de organizaciones auxiliares de crédito, y quedaron suprimidas las uniones locales de crédito agrícola y ejidal, así como las sociedades de interés colectivo agrícola.[50]

Tampoco se alteraron las pautas de relación establecidas con el sector privado. Con el objeto de garantizar el crédito para el desarrollo industrial, se creó en diciembre de 1953 el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria, que manejaría en fideicomiso Nacional Financiera.[51] El gobierno federal hizo la aportación inicial –50 millones

[50] Olga Pellicer de Brody y Esteban J. Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador. Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 23, México, El Colegio de México, 1978, p. 191.

[51] En financiamiento industrial, fue muy significativa la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain), como respuesta no sólo a una necesidad latente, sino a las reiteradas peticiones de pequeñas y medianas empresas. En 1954 el Fogain operó créditos por un total de 18.5 millones de pesos que se destinaron a 99 empresas, especialmente de las ramas metalmécanica y de bienes de

de pesos–, que podría ampliarse con aportaciones federales, estatales y con los productos de las inversiones:

> Los pequeños industriales están de plácemes porque entre las funciones del fondo se encuentran la de garantizar los préstamos que las instituciones privadas otorguen a la pequeña y mediana industria, y la de aceptar, suscribir y colocar obligaciones que los industriales emitan con la intervención de alguna institución de crédito.[52]

En junio de 1954 se estableció el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional. En la ceremonia de inauguración el presidente dijo que "era cada vez más evidente la urgencia de estrechar la coordinación de la iniciativa privada con la acción oficial".[53] El Consejo –que actuó tanto en la agricultura como en la industria y estuvo integrado por representantes de las principales organizaciones empresariales y obreras– se creó como órgano de consulta que debía tomar "medidas concretas para el incremento y equilibrio entre la agricultura y la industria".[54]

La empresa pública contaba ya con cierta experiencia y podía enfrentar los desafíos del desarrollo. De 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158 y se habían acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumentos capaces de dar forma al régimen de economía mixta, en el que se perfilaba la división de tareas entre los sectores público y privado. En esos años aparecen empresas para sustentar la industrialización, apoyar la sustitución de

---

consumo no duradero. *México, 50 años de Revolución*, t. 1, *La Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 193 y 194.

[52] *Tiempo*, 15 de enero de 1954.

[53] *Tiempo*, 18 de agosto de 1954, citado por Pellicer y Mancilla, *op. cit.*, p. 14.

[54] Decreto de creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional (*Diario Oficial*, 12 de junio de 1954).

importaciones y acelerar la formación de capital.[55] Se hizo un esfuerzo que superaba los imperativos de la industrialización, es decir, se intentó también fortalecer las áreas que intervenían en el bienestar social. El Estado, superando la sola búsqueda de equilibrio financiero, obtuvo así una serie de recursos para regular el funcionamiento del sistema en su conjunto.[56] La industria paraestatal se fomentó en ramas importantes y, como resultado de la intervención de Nacional Financiera, el Estado adquirió participación mayoritaria o minoritaria en numerosas empresas manufactureras, tal como se observa en el cuadro 4.

Se reestructuraron empresas estatales como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que adquirieron enorme importancia en el fomento al desarrollo industrial. Se organizó el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo, que permitió establecer empresas hoteleras estatales.

En 1953 se integró el Comité de Inversiones, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En junio de ese año se acordó que las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal estarían obligados a presentar a la Secretaría de Hacienda sus programas de inversiones para el periodo 1952-1958 y a informar oportunamente los cambios que se dieran en los mismos. El nuevo Comité de Inversiones tomó medidas para tener más control

[55] Entre 1940 y 1952 se crearon Altos Hornos de México, Ayotla Textil, Guanos y Fertilizantes, Fundiciones de Hierro y Acero, Minera de Real del Monte, Diesel Nacional, y cerca de 80 organismos y empresas en las industrias azucarera, del papel, petroquímica y metalmecánica (Elia Marum Espinosa, "Empresa pública e intervencionismo estatal en México, 1976-1988. Un análisis alternativo", tesis de doctorado, México, UNAM, 1989, pp. 63-199).

[56] José Ayala Espino, "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", en *La industria paraestatal en México*, t. 2, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 355-356.

de los organismos y empresas públicas. Shafer opina que, probablemente, las medidas del comité provocaron conflicto entre las agencias gubernamentales y las autónomas.[57] Es por ello que la medida más importante sobre modernización administrativa fue que el Comité de Inversiones dependiera del Ejecutivo, quizá para reducir fricciones y ejercer mayor presión sobre las oficinas gubernamentales. A partir de ese momento se llamó Comisión de Inversiones. La función básica de esta Comisión remozada fue coordinar mejor las inversiones públicas, reordenándolas con base en un criterio jerárquico que tuviera como fundamento la atención a las necesidades sociales más urgentes y realizar las inversiones más necesarias y productivas. Por norma, ninguna obra de importancia podía ejecutarse si la Comisión no daba su opinión; fue de hecho –dice Shafer– la "fuerza más integradora de la planeación nacional". Por último, en diciembre de 1956 se creó la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, a la que se le encargaron una serie de tareas para mejorar el intercambio con el exterior.

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS SUPEDITADOS A LA NECESIDAD DE BUROCRATIZAR LAS RELACIONES DE PODER

El gobierno de Manuel Ávila Camacho fortaleció el sistema político, lo que le permitió tener una posición sólida ante el exterior y negociar alianzas internacionales. En los primeros seis meses de su periodo propuso reformas legales y pudo contar así con la infraestructura jurídica necesaria para fortalecer la capacidad del Estado como árbitro de conflictos y como primer intento racionalizador. Para contar con apoyo amplio, el gobierno mexicano entabló negociaciones con algunos grupos sociales, entre otros, los obreros. La polí-

[57] R. J. Shafer, *op. cit.*, p, 54.

tica obrera debía seguir viéndose favorecida, y esto se trataría de lograr a base de concesiones y de negociaciones. La clase obrera mexicana crecía paralela al desarrollo industrial; por lo tanto era obligado tomar medidas que estabilizaran esa relación para no poner en peligro al sistema político. Con ese propósito se estableció el Pacto de Unidad Obrera, lo cual significó integrar las seis federaciones de trabajadores más importantes, que agrupaban 90% de los obreros sindicalizados, y la decisión de someterse al arbitrio del presidente de la República. Este pacto se vio reforzado con disposiciones adicionales como la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente, de 1944, y la Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo Obligatório, que se justificaban por la enorme cantidad de establecimientos comerciales e industriales que contrataban trabajadores sin protección legal alguna.

Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, Ávila Camacho envió a la Secretaría de Gobernación el proyecto de reformas a su estatuto jurídico para dar salida a demandas sobre el escalafón y garantizar los derechos del personal de base. Al aprobarse las reformas, se incorporaron nuevos gremios a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), organismo cúpula que apareció a consecuencia del estatuto que Cárdenas propuso al Congreso en 1937. En ese estatuto se reconocieron derechos como la estabilidad en el trabajo, la asociación y la huelga con restricciones importantes. Se clasificó al personal como de base y de confianza, lo que favorecería que el grueso de los trabajadores estuvieran sindicalizados y esto facilitaría al gobierno su control. El estatuto también ayudó a la tarea del gobierno en los recortes de personal: el presidente concedió a los sindicatos de burócratas que nombraran delegados para discutir con los secretarios de Estado y jefes de departamentos los reajustes de personal. La decisión del Ejecutivo tenía el propósito de cesar a empleados que no fueran necesarios, ya que su exceso recargaba mucho el presupuesto.

Cuadro 4. Participación de Nacional Financiera en varias empresas, al 30 de junio de 1953 (millares de pesos)

Empresas	*Capital total*	*Valores en poder de Nafinsa (%)*
Clasa Films Mundiales, S.A.	1 000	51.00[2]
Banco Nacional Cinematográfico, S.A.	10 000	56.57
Compañía Electrónica de Manzanillo, S.A.	700	84.70
Nueva Compañía Electrónica Chapala, S.A.	100 000	60.00
Altos Hornos de México, S.A.	70 000	51.61
Compañía Industrial de Atenquique	30 000	35.25
Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.	7 500	100.00
Refrigeradora del Noroeste, S.A.	2 000	91.50
Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.	10 000	10.74
Aseguradora Mexicana, S.A.	2 900	4.39
Cementos Portland Moctezuma, S.A.	3 250	99.91
Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	55 000	8.89
Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A.	4 037	21.58
CEIMSA	6 000	16.66
Agencia Central Ford, S.A.	2 500	52.00
Compañía Mexicana de Coque y Derivados, S.A.	70 000	*
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	25 000	95.00
Maíz Industrializado, S.A.	12 000	100.00
Compañía Industrial Irolo, S.A.	5 000	100.00
Constructora del Sur, S.A. de C.V.	56 494	100.00
Obras Portuarias, S.A.	1 000	100.00
Ferrocarril Noroeste de México, S.A.	25 000	100.00
Industrial de Abasto, S.A.	25 000	100.00
Carbonífera Unida de Palau, S.A.	12 300	45.52
Maduro Mines, Co., S.A.	17 300	67.50
Aerovías Reforma, S.A.	20 000	100.00

Industrial Nacional Química Farmacéutica	50 000	49.00
Laboratorios Baleo, S.A.	3 000	100.00[1]
Compañía Electrónica Guzmán, S.A.	850	41.18
Compañía Electrónica Morelia, S.A.	1 200	100.00
Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.	500	100.00
Eléctrica, S.A.	30	100.00
Progreso, S.A.	60	100.00
Celulosa Mexicana, S.A.	4 000	100.00
Diesel Nacional, S.A.	75 000	78.00
Fábrica de Máquinas de Coser, S.A.	2 500	99.84
Motores y Maquinaria Anáhuac, S.A.	17 000	32.70
Congeladora de Mazatlán, S.A.	5 000	100.00
Nitrógeno, S.A.	4 100	48.78
Super Carbón de México, S.A.	1 000	100.00
Banco de México, S.A.	50 000	0.02
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	33 509	3.90
Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A.	2 891	0.05
Banco Nacional Hipotecario Urbano, S.A.	28 225	1.13
Nacional Monte de Piedad, S.A.	5 000	10.00
Banco Industrial del Estado de México, S.A.	1 000	1.60
Cobre de México, S.A.	20 000	23.46
Chapas y Triplay, S.A.	5 000	55.96
Exportadora de Películas, S.A.	1 375	19.85
Ingenio Independencia, S.A.	17 000	99.41
Internacional de Películas, S.A.	1 980	21.53
Espada Mines Co., S.A.	200 000	51.00

[1] La mayoría de las acciones pertenecen al gobierno federal, a Altos Hornos de México y a la Carbonífera Unidad de Palau y acciones.

[2] Incluye algunas inversiones del gobierno federal hechas a través de Nacional Financiera.

Fuente: información directa de Nacional Financiera. Citado en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 499.

La administración central tuvo pocas pero importantes modificaciones durante el gobierno de Ávila Camacho. En 1941 se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social –sobre la base del antiguo Departamento Autónomo del Trabajo que existía desde 1933–, porque la industrialización del país exigía el desarrollo de la clase obrera. Este cambio, como dije en el primer capítulo, se debió al hábito poco racional y contraproducente de cambiar el estatus jurídico de una dependencia cuando sus tareas se hacían más complejas. Al convertir al departamento en secretaría se le dio más peso político a decisiones que para el gobierno eran y son de suma importancia: aquellas que tienen que ver con la negociación entre factores de la producción. Fue necesario desdoblar el aparato administrativo para institucionalizar las relaciones laborales. De la misma manera, se ampliaron los grupos de la Junta de Conciliación y Arbitraje; se reforzó el aparato de previsión social, que quedó en una nueva dirección, y se organizaron la Procuraduría Federal del Trabajo, el Departamento Jurídico y el de Inspección. Se estableció una comisión de estudios económicos y sociales para que analizara técnicamente los conflictos que no se pudieran resolver con la intervención de la Secretaría del Trabajo o la de la Junta de Conciliación y Arbitraje.[58]

Con la creación de la Secretaría del Trabajo y las reformas hechas a la Ley Federal del Trabajo y a algunos artículos constitucionales,

> el gobierno de Ávila Camacho estableció lineamientos precisos de acción sindical, un mecanismo administrativo que hiciera frente con mayor eficacia a los complejos problemas laborales, y fortaleció jurídicamente su propia capacidad de acción.[59]

[58] Miguel Quintana, "La acción presidencial a favor de los trabajadores", en *Seis años de actividad nacional*, citado por Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, p. 385.

[59] *Ibid.*, p. 321.

Aunque, cuatro décadas después, vale la pena preguntarse si el aparato administrativo que regula las relaciones de trabajo es eficaz, es innegable que los elementos de control político que se desprendieron de esas decisiones cumplieron su propósito.

Como medida complementaria para fortalecer el control político que el gobierno requería, y a la vez dar respuesta a las demandas de ampliación de beneficios sociales, se creó en 1941 el Departamento de Seguros Sociales, encargado de estudiar los proyectos sobre seguros de vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. Ese mismo año se creó una Comisión Técnica encargada de convertir esos proyectos en ley, integrada por las secretarías del Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional y Asistencia Pública, el Departamento de Salubridad Pública y representantes de organizaciones obreras y patronales. El 15 de mayo de 1943 se expidió el decreto sobre el sistema de seguridad social, con las modalidades y los plazos para su instauración.

> De acuerdo con el documento, el seguro social empezaría a ofrecer sus servicios a partir del año siguiente. Pero un paso previo para tal efecto era, naturalmente, el cobro de las cuotas a obreros y patrones, obstáculo que resultó más que serio para llevar el proyecto a la práctica.[60]

Estos problemas obligaron al gobierno avilacamachista a reformar la Ley del Seguro Social en noviembre, dar a las cuotas carácter fiscal y a las autoridades hacendarias la facultad de cobrarlas. Las etapas de su instalación fueron las siguientes: en 1943 se implantó el decreto sobre los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades no profesionales en el Distrito Federal; el 21 de febrero de 1945 los seguros se extendieron a la ciudad de Puebla;

[60] *Idem.*

el 1 de agosto el servicio se implantó en Monterrey; el 15 de marzo del año siguiente se extendieron a Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y El Salto, en Jalisco.[61] El seguro social fue, claramente, una respuesta política. Era una promesa, ya que tardarían en hacerse los complejos estudios técnicos para convertirlo en realidad, pero también la recompensa a la aquiescencia de los cuadros sindicales, que redujeron su militancia obrera y disminuyeron las huelgas. Desde el punto de vista institucional, en su sentido político más profundo, era síntoma de que la justicia social sustituía la lucha de clases, porque la primera estaba destinada, a la postre, a determinar tanto la ideología del movimiento obrero como la actitud del Estado en sus relaciones con él.[62]

En 1943 se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, y dieron origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.[63] La política de salud y de previsión fue parte importante de la social. Con la misma orientación se inauguraron el primer Dispensario Anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil (en el Distrito Federal), el Instituto Nacional de Neurología y la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad. El 18 de octubre de 1943 se expidió un decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ya que al fusionarse la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad, quedaron 11 secretarías y sólo tres departamentos.[64]

[61] Según datos, en 1944 había 138 741 afiliados, todos en el Distrito Federal, 22 663 en Puebla y 31 860 en Nuevo León. Para 1946 los asegurados eran 246 537, de los cuales 164 163 estaban en el Distrito Federal, 27 700 en Puebla, 33 276 en Nuevo León y 21 398 en Jalisco.

[62] Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, p. 293.

[63] En 1987 se transformó en Secretaría de Salud.

[64] En 1940, el Departamento de Marina ya se había transformado en la Secretaría de Marina, resultado de la preocupación por el conflicto bélico internacional.

El gobierno de Miguel Alemán endureció su posición respecto a la negociación con los grupos, particularmente con los obreros; estaba dispuesto a colaborar "con las tendencias que se ajustaran a la conducta política prescrita por él" y a condenar "a las que se apartaron de ella".[65] El sector obrero se vio obligado a sujetarse a estas nuevas reglas. Alemán fue más lejos que su antecesor; su relación con los grupos sociales tendió no sólo a darle cauce institucional a las relaciones de poder sino a favorecer la intermediación de la burocracia, lo que es una muestra de que su posición fue mucho más rígida. Lo mismo sucedió con los conflictos laborales; la Secretaría de Trabajo y Previsión Social apareció como el gran eje de las relaciones obrero-patronales, que moldeó todo un estilo de trabajo cuyas soluciones aparecieron como preestablecidas. La reglamentación laboral (también los contratos colectivos) redujo los conflictos obrero-patronales a fórmulas que servían a los propósitos políticos del Ejecutivo. Otra táctica de relación burocrática fue safisfacer las demandas de vivienda, salud y seguridad mediante organismos creados específicamente para tales fines. A partir de entonces –dice José Fernández Santillán– las empresas empezaron a contar con servicios de este tipo.[66]

En cuanto a seguridad nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social logró equilibrar su situación económica y mejorar sus servicios mediante un programa de construcciones. No era poca la hostilidad hacia la institución por el servicio deficiente que daba a los usuarios; esto se debía en parte a que durante la guerra resultó difícil obtener instrumental y equipo, y en parte a que no se contó con edificios adecuados. Para superar los problemas se hicieron reformas a la Ley Orgánica del Instituto en enero de 1947 y febrero de 1948; en ellas se establecieron el aumento de las cuotas

[65] Luis Medina, *op. cit.*, p. 149.
[66] J. Fernández Santillán, *op. cit.*, pp. 49-88.

–en la proporción mínima necesaria para hacer frente a la extensión de los servicios a los familiares de los trabajadores– y el aumento de los costos. En lo que se refiere a vivienda, la Dirección de Pensiones construyó en la ciudad de México enormes edificios multifamiliares como el "Miguel Alemán" –inaugurado el 2 de septiembre de 1949– y casas en nuevas colonias para los empleados públicos.[67]

Cuando Alemán inició su gobierno, ya tenía claro cuál era el proyecto político-económico que trataría de impulsar durante el sexenio. En diciembre de 1946 se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dejaba sin efecto la de 1939, la cual, si bien era un ordenamiento general, planteaba la necesidad de adecuar el aparato administrativo al proyecto alemanista. En esta ley se consignó la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encomendó conservar, administrar y adquirir bienes nacionales, contratar las obras del gobierno federal, coordinar las juntas de mejoras materiales y realizar estudios para hacer más eficiente la administración.

Algunas de las funciones que se atribuyeron a esta Secretaría estaban ya distribuidas en otras dependencias del ejecutivo; la custodia de los bienes nacionales correspondía a la Dirección de Bienes Nacionales, que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esa dirección, con sus funciones, pasó a formar parte de la nueva Secretaría; la inspección fiscal, a cargo de la dirección homónima que también se encontraba en Hacienda, se incorporó –ampliadas sus funciones– a la nueva dependencia con el nombre de Dirección General de Inspección Administrativa. La Secretaría de Bienes Nacionales combinó la prestación de servicios gubernamentales directos con la tarea de vigilar a las demás dependencias para que cumplieran con sus obligaciones. En la creación de esta Secretaría se advierte la necesidad de

[67] *Tiempo*, 9 de septiembre de 1949.

contar con oficinas gubernamentales a las que después se les reconocieron funciones normativas, las secretarías llamadas "globalizadoras". Desde entonces se advirtió que una secretaría ubicada formalmente en el mismo rango que las demás encontraba resistencia y despertaba susceptibilidad y recelo en las funciones de las otras. Esta situación no ayudó a la delicada tarea de organizar y supervisar.[68]

Cuando Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952, las relaciones políticas con el sector obrero se habían encajonado en la estructura burocrática. Se contaba con organizaciones controladas que desempeñaron eficazmente el papel de interlocutoras entre gobierno y clase obrera. Sin embargo, muchos pequeños sindicatos no estaban aglutinados en ninguna de las grandes organizaciones existentes. El gobierno promovió entonces la creación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), en abril de 1952, para consolidar su hegemonía sobre el movimiento obrero.

La negociación con el liderazgo obrero se facilitaba cada vez más en la medida que los líderes con los que se habían establecido negociaciones en el pasado seguían al frente de las organizaciones sindicales y de las corporaciones. También bajo auspicios gubernamentales se volvió a insistir en unificar a los obreros en una sola central y se constituyó en marzo de 1955 el Bloque de Unidad Obrera. Este bloque "fue un intento de hacer más efectivo el control de la clase obrera por parte del gobierno. Una sola organización y un solo liderazgo hacía más fáciles las negociaciones y la regulación de los conflictos".[69]

Como los dos gobiernos anteriores, y pese a reducciones sustanciales en el gasto público, el de Ruiz Cortines también

[68] Francisco López Álvarez, *La administración pública en la vida económica de México*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1956.

[69] Véase en Berta Lerner, *op. cit.*, el capítulo "La política obrera: iniciativas y frenos", pp. 269-274.

amplió los servicios asistenciales con el Instituto Nacional de la Vivienda, la Dirección de Pensiones Militares y el Centro Médico.

Es claro que, en los 20 años analizados, fueron dos los ejes de la acción estatal: conseguir un desarrollo económico sostenido y mantener la estabilidad política. Al analizar las transformaciones del aparato administrativo aparece como constante el férreo –aunque disfrazado– control que se ejerció sobre los trabajadores, particularmente sobre los obreros, concretado en decisiones que incorporaron medidas de corte reivindicador a cargo de oficinas creadas para ese propósito.

Por lo demás, la prioridad otorgada al desarrollo económico acarreó costos y desequilibrios de cuenta. Se pensó entonces en utilizar de manera más decidida a la administración pública como recurso para poner en funciones instrumentos de bienestar social; de ahí que las transformaciones del aparato administrativo se hicieran según los dictados de ese propósito. Por ello, el sector paraestatal empezó a tener injerencia tanto en el terreno económico como en el de bienestar social.[70] La administración en estos 20 años se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; en ese lapso no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó si sus estructuras eran las más adecuadas para contribuir a los objetivos políticos.

La complejidad de la acción gubernamental dio respuestas –más coyunturales que permanentes– para la necesaria coordinación de esfuerzos. No se quiso reconocer en la racionalidad administrativa una decisión también política, pero sí hubo intentos por dar cierta coherencia al conjunto

[70] De 1953 a 1958 el número de empresas y organismos públicos aumentó de 101 a 259. Su participación estuvo prevista para un desarrollo más armónico. Aparecen organismos como la Comisión Nacional de Valores y Zincamex, pero también el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Infonavit).

de las medidas en algún sector o renglón, y de ahí la incorporación de comisiones que coordinaran y relacionaran distintas dependencias. Un rasgo de las medidas tomadas por el Estado es el predominio del ejecutivo en la solución de problemas. Transferida la negociación política al ejecutivo, quedaron desplazados la Cámara de Diputados y el partido mayoritario. De esa manera, sólo si se contaba con el apoyo presidencial se podía esperar eficacia de la estructura administrativa. La Comisión de Inversiones en el sexenio de Ruiz Cortines es un buen ejemplo en ese sentido.

El conflicto social se encapilló en fórmulas institucionales primero y burocráticas después, ya que los interlocutores eran parte de la misma estructura de poder, y al ampliarse el aparato administrativo las relaciones sociales y políticas no pudieron quedar fuera de este particular ámbito de acción. Esta ampliación de la estructura administrativa requirió incorporar dependencias con atribuciones más centralizadoras, sobre todo en lo que se refiere al manejo de recursos legales y presupuestales; por esa razón, tiempo después se crearon instituciones gubernamentales más grandes, como las llamadas globalizadoras que ya mencioné. La necesidad de tener conocimientos más especializados y la centralización de recursos legales y presupuestales incidió en el fortalecimiento del ejecutivo e irremediablemente de su burocracia.

3. 1960-1980: LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, INSTRUMENTO PARA FORTALECER AL ESTADO

Las debilidades en la estrategia de desarrollo de los gobiernos anteriores fueron evidentes porque no resistieron los efectos de sus contradicciones. Engendraron una poderosa clase de empresarios, industriales y comerciantes dispuestos a no permitir que la influencia del Estado en la economía les restara capacidad de acción y poder; provocaron la insatisfacción de la clase media por la distribución de los beneficios del desarrollo, de las cuotas de poder y de participación política; paralizaron a la clase obrera, lo que fortaleció a los sindicatos para seguir exigiendo medidas reivindicadoras a cambio de la inmovilidad de sus organizaciones. Estas contradicciones se sumaron a los problemas que el crecimiento económico no había logrado resolver, en especial la distribución del ingreso, sumamente inequitativa. A ese respecto, el cuadro 5 deja ver que entre 1950 y 1969, el 20% de la población percibía apenas el 4% del ingreso nacional. Al mismo tiempo, el 20% de las altas esferas disponían del 64 por ciento.[1]

A partir de 1960 aumentó la participación del Estado en la economía, por lo que la expansión del sector paraestatal

[1] A pesar de que durante el gobierno de Echeverría el grupo de contribuyentes de ingresos medios alcanzó cierta mejoría, México tiene, según el Banco Mundial, uno de los peores perfiles del mundo en la distribución del ingreso. Los beneficios del crecimiento ciertamente han sido mal distribuidos. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, p. 174.

Cuadro 5. Distribución del ingreso en México, 1950-1977

Grupo de ingresos	*Participación del ingreso total*			
	1950	*1963*	*1969*	*1977*
1-2 (20% más bajo)	4.7	3.5	4.0	3.3
3-5	12.7	11.5	11.0	13.4
6-8	23.7	25.4	21.0	28.2
9-10 (20% más alto)	58.9	59.6	64.0	55.1

Fuentes: Para 1950 y 1963, CEPAL, *La distribución en América Latina*, Nueva York, 1970; para 1969, Banco Mundial, *The Economy of Mexico: A Basic Report*, Washington, D.C., junio de 1973, y para 1977, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de las familias*, México, 1979. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 174.

fue sólo consecuencia lógica de esa decisión, lo mismo que la ampliación de la inversión y el gasto públicos. La política de precios y tarifas más la tributaria, combinadas con la del gasto, ocasionó que el déficit del sector público controlado presupuestalmente aumentara en proporción al producto interno bruto. El déficit se financió entonces con algunos recursos crediticios internos y se amplió el recurso de los créditos externos.[2] En esas condiciones, la política del gasto público entró en franca contradicción con la del financiamiento: por un lado, al inicio de los años sesenta se planteaba la urgencia de continuar favoreciendo el crecimiento económico y atender, aunque fuera de manera parcial, las carencias sociales de los sectores y clases menos favorecidos, lo que implicaba aumentar el gasto público; por otro, la resistencia de los grupos empresariales a la reforma fiscal y al incremento

[2] Sobre el tema véase Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1972.

de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el sector público, obligó a recurrir cada vez más a los créditos internacionales. En esos años se pensó que creando dependencias y fortaleciendo la administración pública se conseguiría dinamizar la inversión. Se intentó planear la función de todas las entidades públicas para que hubiera armonía y compatibilidad entre ellas. También hubo, con el mismo propósito, múltiples intentos de coordinación.

Los cambios de la estructura administrativa entre 1960 y 1980 respondieron justamente a la necesidad de incluir decisiones más racionales en planeación y coordinación. Había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes.

Para ello, en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia, cuyas atribuciones, por muy amplias que se presentaran en la ley, quedaron limitadas por conflictos burocráticos, como se explica más adelante, producto del recelo de otras secretarías al ver invadido su tradicional espacio de poder. También se incorporó a la estructura central la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que la de Hacienda y Crédito Público perdió algunas de sus funciones relativas a planeación y coordinación. El control del creciente sector paraestatal estuvo a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se formó sobre las bases de la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Estos cambios quedaron consignados en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. La nueva Secretaría de Patrimonio tuvo dificultades para cumplir cabalmente con sus propósitos, por lo que se creó una junta de gobierno encargada del sector paraestatal y de aplicar la ley que lo regulaba.

La necesidad de coordinar dependencias pareció requisito para poder establecer objetivos y formular planes. La Comi-

sión Intersecretarial desempeñó este papel y logró preparar el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. La planeación, además de buscar más racionalidad en el manejo de los recursos, procuró también ampliar los consensos sociales sobre decisiones gubernamentales; éstas siguieron sustentándose en el control que mantuvo el gobierno, particularmente sobre el sector obrero. Se modificó la estructura administrativa para que influyera de manera más directa en logros de tipo social. El gobierno no podía atender en especial el desarrollo económico sin tomar algunas medidas para que sus beneficios llegaran a las capas más desprotegidas de la sociedad. En el cuadro 6 se observan los montos de la inversión pública en actividades productivas y en las de beneficio social. Entre 1941 y 1946 el gobierno invirtió un poco más de 10 mil millones de pesos en la industria y casi 13 mil millones en bienestar social. Para 1970, el cuadro muestra cómo en los mismos renglones la inversión fue respectivamente de 40 mil millones y de sólo 25 mil.

La mencionada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado demostraba, al menos de manera formal, que la modernización de la administración pública era necesaria, tanto como eran necesarios funcionarios más profesionales. Esta profesionalización aparecía de manera paulatina a medida que el ejecutivo desplazaba al partido y al poder legislativo, para que la negociación política fuera más eficaz. La circulación de la elite gobernante fue haciéndose cada vez más cerrada y la plataforma partidista para llegar a los altos puestos de la administración pública fue cada vez menos necesaria. La formación más técnica, cercana a los nuevos requerimientos de la programación y la planeación, se convirtió en la fuerza negociadora de la clase dirigente. En 1966 la norma que regulaba al sector paraestatal tuvo ajustes importantes, que analizaré en las páginas siguientes. Se presentó el Plan de Desarrollo Económico y Social

Cuadro 6. Inversiones públicas por sector económico, 1941-1983

Año	Total millones de pesos	Porcentaje del total					
		Agricultura	Industria	Comunicaciones y transportes	Social	Defensa y administración	Otros[a]
1941-1946	4 309	15.7	10.2	51.6	12.9	1.8	7.8
1947-1952	14 090	22.0	18.9	40.2	13.3	0.2	5.4
1953-1958	29 673	13.0	30.2	36.3	14.3	3.0	3.2
1959-1964[b]	67 189	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8	–
1965-1970	128 439	11.0	40.0	22.0	25.0	2.0	–
1941-1970	243 691	14.5	27.4	35.0	18.0	2.0	–
1971-1976	374 728	15.6	40.0	21.7	19.0	2.8	0.9
1977	140 102	18.5	45.2	19.0	13.8	2.8	0.7
1978	221 700	19.8	59.0	11.0	8.3	1.4	0.6
1979	315 000	20.1	55.0	13.9	9.4	1.3	0.5
1980	465 000	20.6	53.1	16.3	8.6	1.1	0.3
1981	754 124	11.3	49.8	13.8	8.5	4.2	12.4
1982	1 016 042	11.8	48.9	16.6	13.7	3.1	5.9
1983	1 365 427	9.1	48.3	21.1	7.8	2.8	10.9

Fuentes: Para 1941 a 1964, Nacional Financiera, *50 años de la Revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 133. Para 1965 a 1976, Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977, pp. 370-371. Para 1977 a 1980, Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Para 1981 a 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", p. 711, y anexo "Sector gobierno", pp. 513 y 521, México, 1984.

[a] Esta categoría se refiere a las inversiones hasta 1980 para expandir la infraestructura turística. Desde los años 1981 a 1983, se incluyen aquí las inversiones para el desarrollo regional.

[b] Los datos para este periodo se refieren a las inversiones autorizadas, pues no se cuenta con las cifras definitivas. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 156.

1966-1970, que intentaba combinar metas económicas con logros sociales.

Reformar la administración significó, además de hacer cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficaz según las expectativas de la sociedad mexicana. Al aparecer síntomas de desgaste producto tanto del modelo económico como del ejercicio de la autoridad, que se vieron reflejados en la crisis de 1968, el gobierno intentó la vía de la renovación de la administración como medio para recuperar la legitimidad que el gobierno había perdido.

El desarrollo alcanzado por los organismos del sector público en las pasadas décadas no era el adecuado para enfrentar los nuevos retos que la sociedad planteaba: más apertura democrática y una distribución más justa de los beneficios económicos. La planeación y la coordinación, analizadas en el capítulo anterior, tuvieron límites, ya que sólo lograron poner ciertos controles a los recursos presupuestales, pero no influir para que se concretara un proyecto de desarrollo integral orientado desde la esfera estatal y complementado por la iniciativa privada.

Es por ello que "la administración pública inmersa en una problemática compleja, se lanza a todo un proyecto renovador de reforma administrativa. La reforma intentaba instituciones menos costosas y más eficientes".[3] No se trataba de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno. Entre los aspectos importantes de las decisiones modernizadoras aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente, y en contra de cualquier criterio modernizador, adquirió

[3] José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, México, UNAM, 1981, p. 17.

dimensiones insospechadas, al ampliarse de 354 a 1 155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982.

La importancia que adquirió la modernización administrativa, abiertamente expresada al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó cambios en la estructura central. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos.

Después de los múltiples intentos de planeación mencionados y de haber realizado planes incluso por áreas, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), que apareció en mayo de 1983, y cuyas metas se cifraban en el alza de los precios del petróleo. Al iniciarse la caída de éstos en los primeros meses de 1983, el famoso plan no pudo sostener sus propósitos iniciales.[4] No obstante, el efímero excedente de recursos por la venta del crudo permitió crear gran número de agencias gubernamentales, en especial empresas paraestatales. Todo parecía ser prioridad social y muchas comisiones se crearon para atenderla, pero empezaron a dejar de tener apoyo a partir de 1985 al recortarse drásticamente los recursos estatales. La nueva ley orgánica incluyó un ordenamiento sectorial de la administración paraestatal, lo que en su momento pareció decisión afortunada. La heterogeneidad en la composición de los sectores y la fuerza política dispareja de las secretarías que los coordinaron

[4] El precio oficial del crudo se mantuvo en 34 dólares hasta finales de 1982; en marzo de 1983 descendió a 29 dólares, y se mantuvo en ese precio hasta finales de 1984. En enero del año siguiente bajó a 28 dólares para precipitar su caída a finales del mismo (Isidro Morales *et al.*, *La formación de la política petrolera en México*, México, El Colegio de México, 1988, p. 226).

acabaron pronto con la ilusión de obtener resultados positivos. Se propuso también incorporar el desarrollo regional al nacional, por lo que se fortalecieron los mecanismos de coordinación entre la federación y los estados.

En el auge petrolero, la modernización administrativa llegó a convertirse en programa político de gran prioridad. Apoyos y recursos le dieron la fuerza que nunca antes había tenido. La voluntad presidencial (particularmente la de López Portillo) se erigió en el elemento central de estas reformas. Se intentó avanzar en la profesionalización de los funcionarios públicos y los trabajadores al servicio del Estado, incorporando una oficina central que elaborara y pusiera en práctica programas con este propósito.

PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN: PRIMEROS INSTRUMENTOS MODERNIZADORES PARA EL DESARROLLO

Al finalizar el decenio de 1950, el crecimiento económico de México estaba estrechamente vinculado al mercado externo, porque dependía en muy buena parte de la captación de divisas mediante exportaciones y de la inversión externa. No había prácticamente ahorro interno y había sido insuficiente e ineficaz el que se había destinado a la inversión. El gobierno de López Mateos se enfrentó a:

> dependencia económica externa, deficiencias en la inversión, irracionalidad en la estructura de la producción e injusticia en la distribución del ingreso. Se hacía necesario revisar las políticas hasta entonces seguidas y replantear la estrategia de desarrollo a seguir.[5]

[5] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976, p. 122.

El crecimiento económico continuó siendo objetivo básico; se activó la inversión pública en el sector industrial y en bienestar social, pero decayó la destinada al sector agropecuario. Sin embargo, el desarrollo agrícola continuó sirviendo a los propósitos del desarrollo industrial, por lo que respecta a insumos tales como alimentos, materias primas, transferencia de capital y mano de obra, así como el aprovechamiento de divisas para continuar el proceso de sustitución de importaciones.[6] De la inversión pública total, el sector paraestatal absorbió 60%; las empresas más favorecidas fueron notoriamente Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que prácticamente obtuvieron la totalidad de la inversión pública dedicada al fomento industrial.

En 1960 el Estado empezó a invertir en la industria y parcialmente en bienestar social, y redujo los montos de la inversión en el sector agropecuario.[7] Buena parte del gasto público se orientó a áreas que los empresarios no respaldaban con inversiones. Así sucedió con el acero, la minería, el café, el henequén, el hule, entre otros.[8] El sector público

[6] La inversión pública se proyectó de la siguiente manera: 39.5% al fomento industrial, básicamente en petróleo y electricidad; 22.6% a las comunicaciones y transportes; 14.2% en fomento agropecuario y pesquero; 22.1% para obras de beneficio social; 1.6% a administración y defensa (*ibid.*, p. 138).

[7] En el periodo 1959-1961 perdió importancia la inversión pública en el fomento agropecuario. En industria y bienestar social aumentó la participación de la inversión pública de 34.5 y 14.4% del sexenio anterior, a 36.2 y 17.8%, respectivamente. Esta tendencia se acentuó a lo largo de los seis años (*ibid.*, p. 122).

[8] De 1958 a 1964 el número de organismos y empresas públicas aumentó en 259. Se crearon la Productora Nacional de Semillas (Pronase), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), la Compañía Minera de Cananea, Avíos de Acero, Minerales Monclova, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Hules Mexicanos y Cordemex, entre otros (Elia Marum Espinosa, "Empresa pública e intervencionismo estatal", tesis de doctorado, México, UNAM, 1989, pp. 63-110).

paraestatal empezó a crecer visiblemente y el Estado asumió las consecuencias de su intervención en actividades estratégicas y no estratégicas para el desarrollo, porque debía mantener la discrecionalidad en el uso de sus recursos para lograr estabilidad en el tipo de cambio y en los precios, así como utilizar el gasto en forma de inversiones productivas, otorgar subsidios y apoyar directamente a organismos sociales del sector público.[9] La ampliación de la estructura tomó la forma de mexicanización y nacionalización, lo que influyó en la política industrial, en especial al nacionalizarse la industria eléctrica, con lo que la intervención estatal fue directa y exclusiva.[10]

En política económica se planteó la necesidad de conseguir el desarrollo económico del país con estabilidad monetaria, para lo que se requería producir y exportar más; vigorizar, por lo tanto, el comercio exterior y ajustar las importaciones. Se amplió la escala de producción al abrirse mercados en América Latina y mediante la venta de manufacturas a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Mercado Común Centroamericano. El cuadro 7 incluye datos de la evolución del comercio exterior, tanto en el rubro de las importaciones como en el de las exportaciones.

Se señaló como fundamental mantener el equilibrio del presupuesto y la solidez del crédito, así como fortalecer la capacidad de pago de los préstamos hechos en el exterior. Para ello, se reforzó la capacidad de crédito a industrias que contribuyeran al proceso de industrialización, básicamente en las ramas de la siderurgia, el carbón, la química, los ferrocarriles, los textiles, los alimentos, el papel y la electrónica. Se creó el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales

[9] Romeo Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, INAP, 1981, p. 262.

[10] José Ayala Espino, "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", en *Industria paraestatal en México*, t. 2, México, FCE-SEMIP, 1988, p. 356.

Cuadro 7. Composición porcentual y evolución del comercio exterior, 1956-1983

	Sector		*Importaciones*				*Exportaciones*			
			Tipos de bienes				*Sector económico*			
	Público	*Privado*	*Consumo*	*Materias primas*	*Capital*	*Otros*	*Agricultura*[a]	*Industrias extractivas*	*Manufacturas*	*Otros*
1956	nd	nd	16.6	36.6	46.8	–	54.2	31.8	7.4	6.6
1960	nd	nd	17.8	34.2	48.0	–	52.7	21.3	18.2	7.8
1966	17.2	82.8	17.9	35.9	46.2	–	52.7	16.9	20.4	10.0
1970	24.0	76.0	7.0	39.7	39.2	14.1	45.2	7.6	33.2	14.0
1976	35.7	64.3	5.8	43.3	41.1	9.8	34.8	20.7	27.4	17.1
1977	37.3	62.7	9.5	44.7	35.1	10.7	32.1	27.0	25.1	15.8
1978	37.6	62.4	7.6	49.0	33.6	10.1	26.1	34.6	23.8	15.5
1979	31.8	68.2	8.3	61.6	30.0	0.1	19.9	46.1	34.0	–
1980	36.6	63.4	13.1	59.2	27.5	0.2	10.1	67.8	22.0	0.1
1981	36.9	63.1	12.0	56.9	31.1	–	7.6	74.7	17.6	0.1
1982	37.4	62.6	–	–	–	–	5.8	78.2	15.9	0.1
1983	54.9	45.1	–	–	–	–	6.0	72.8	21.1	0.1

Fuente: Ver el cuadro 7, y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector comercio y fomento industrial", México, 1984, pp. 195-196.

[a] Las estadísticas del gobierno mexicano en este rubro incluyen generalmente la pesca, la ganadería y la apicultura. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 164.

de Crédito para evitar interferencias en las distintas áreas y créditos dispendiosos. El comité impulsó el aprovechamiento de los recursos financieros tanto del sector público como del privado mediante mecanismos de coordinación.[11]

Puesto que el ahorro interno era insuficiente, se financió la inversión pública con préstamos extranjeros. También hubo modificaciones importantes en la estructura económica al emprender la producción de bienes intermedios y de capital, lo que sin duda demandó más inversión, tecnología moderna y una estructura de mercado más desarrollada. El crecimiento veloz del sector paraestatal provocó una situación anacrónica:

> [en] las casi 300 instituciones estatales y paraestatales que había en 1960, era fácil encontrar una amplia gama de objetivos, algunos duplicados y a veces contradictorios entre sí, amén de una gran diversidad de formas de organización y estilos de dirección y anacronismos en métodos y sistemas administrativos.[12]

El gobierno se vio obligado entonces a tomar una serie de medidas para mejorar la programación y equilibrar gasto y financiamiento públicos. Con ese propósito, se hicieron consultas a comités *ad hoc*. En esos casos el presidente no reunía a su gabinete; las consultas se hacían mediante las oficinas de la presidencia y su secretaría particular con el objeto de "coordinar programas y políticas gubernamentales; para consultar grupos de interés y para la onerosa tarea de manejar los intereses en el PRI que afectaban al gobierno".[13]

Con la necesidad de introducir medios de ajuste aparecieron las primeras diferencias entre la clase política con res-

[11] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 250.

[12] Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, INAP, 1973, pp. 92-93.

[13] Robert J. Shafer, *México, Mutual Adjustment Planning*, pp. 9-10.

ponsabilidades partidistas y los funcionarios abocados a las tareas inherentes a la modernización. El partido mayoritario, aglutinador de fuerzas, perdió en la negociación política y no fue ya el único intermediario entre sociedad y gobierno. Al volverse más complejas las funciones gubernamentales, fue evidente que era necesario definir con nitidez las operaciones de quienes participaban en la negociación política. Habría que unificar criterios en las áreas de planeación, consulta y coordinación, para lo cual se creó, como se mencionó, la Secretaría de la Presidencia, a la que se le dieron responsabilidades de planeación, coordinación y evaluación.

Presidencia sustituyó, en organización y funciones, a la desaparecida Comisión de Inversiones; hubo consultas para crear una Secretaría de Planeación y Presupuesto, pero no se concretó el proyecto. Por lo tanto, se encargó a Presidencia reunir información para elaborar un plan general de inversiones y gasto público del poder ejecutivo. Tuvo también que coordinar programas de inversión y planear y vigilar la inversión pública, incluida la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Se le encomendó también estudiar los cambios que fueran necesarios para la estructura administrativa. En mayo de 1959 la Secretaría de la Presidencia, una de cuyas funciones era preparar el primer plan de desarrollo económico, anunció la creación de tres direcciones: Planeación, Inversión e Inspección y Control. Esto, señala Shafer, provocó conflictos con otras secretarías de Estado, las cuales no sólo sintieron amenazados sus intereses y su poder, sino que opinaban, y con razón, que estaban mejor calificadas para cumplir con esas funciones, porque si bien la planeación era útil para homologar propósitos y tareas, esa homologación provocaba resistencias, que Nizard identifica como 'políticas de administración en competencia'. Por ello, y aunque resulte paradójico, el presidente tendió a dar apoyo a las instituciones más antiguas. Presidencia no logró poner en práctica todas

sus atribuciones, porque gran parte de la planeación quedó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Banco de México y en Nacional Financiera.[14] En 1960 se completó la estructura del nuevo organismo con una Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, para controlar el ejercicio de los programas y la aplicación de fondos y subsidios, y con una oficina del Plan General de Gasto Público que hizo proyecciones para lograr el buscado equilibrio en el desarrollo del país.[15]

A partir de ese momento, lo que en la superficie pareció mejoramiento administrativo, no fue sino una manera de controlar recursos; a pesar del disfraz, sin embargo, se le dio un espacio que le permitió cierta autonomía e importancia en el conjunto de las tareas gubernamentales. Ese fue también el caso de la Secretaría de Patrimonio Nacional, cuyo antecedente fue la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encargó controlar las finanzas y la administración de organismos descentralizados y empresas públicas. Tuvo que vigilar todas las adquisiciones y obras realizadas por el gobierno, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia. También empezó a participar en los mecanismos de desarrollo regional, que se afinaron años después con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Estas medidas tenían el propósito de fortalecer el control de las actividades de la administración pública, particularmente de la paraestatal, debido al aumento de los organismos que la formaban.

Sin embargo, las facultades de estas nuevas secretarías se entrelazaban con las que tiempo atrás había manejado en forma exclusiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

[14] *Ibid.*, p. 57.
[15] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 245.

por lo que fue necesario precisar en sucesivas ocasiones sus respectivas atribuciones, así como crear diversas comisiones intersectoriales y otros mecanismos con la idea de armonizar y coordinar el ejercicio de dichas funciones.[16]

Lamentablemente, la modernización administrativa se interpretó, y peor aún, se concretó, como veremos en las páginas siguientes, como la necesidad de crear nuevas unidades administrativas, en lugar de corregir vicios en las que ya existían para que funcionaran mejor. Así, el 13 de marzo de 1959 se creó una Junta de Gobierno encargada específicamente del control administrativo de las empresas públicas, y se le encomendó aplicar la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.[17] En junio de 1959 se publicó un acuerdo por el que secretarías, organismos y empresas del Estado debían elaborar su programa de inversiones para el periodo 1960-1964.[18] En noviembre del mismo año, un acuerdo presidencial dispuso que los organismos y empresas públicos presentaran los cambios hechos a esos programas.[19] En julio de 1961 se acordó que la Secretaría de la Presidencia promoviera los cambios de estructura que considerara necesarios para mejorar la función administrativa, así como que pudiera solicitar, tanto al sector privado como a los gobiernos estatales y municipales, la información que considerara útil para saber con certeza de qué manera participaban otros sectores

[16] Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Ed. Porrúa, 1983, pp. 50-59.

[17] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 1959.

[18] "Acuerdo que dispone que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones", en *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, t. 3, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 485-486.

[19] *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 1959.

en el desarrollo del país.[20] En 1961 se reformó la Ley de Ingresos de la Federación para reglamentar las obligaciones contraídas por organismos y empresas públicos, que debían quedar inscritas en un registro abierto con ese fin.

Por esos años las importaciones empezaron a tener peso en la actividad económica, y para regularlas se creó en enero de 1959 el Comité de Importaciones del Sector Público.[21] Se dieron a la Secretaría de Industria y Comercio, creada en la estructura de la, hasta entonces, Secretaría de Economía, (nombre con el que más adelante se volvió a identificar esa Secretaría), atribuciones para intervenir en la producción, distribución y consumo, cuandc afectaran la economía general del país, menos en lo referente a producción agrícola, ganadera y forestal. Entre sus funciones, destacaron la de fomentar el comercio exterior, determinar la estructura arancelaria y de precios e intervenir en las industrias de transformación, electrónica, cinematográfica y pesquera.[22]

En marzo de 1962 se creó una nueva comisión intersecretarial cuya base jurídica fueron los acuerdos presidenciales mencionados de junio de 1959 y agosto de 1961, y las disposiciones sobre presupuestos de egresos y uso del crédito en el sector público.[23] Con esos elementos, la comisión elaboró un proyecto para averiguar de qué manera el financiamiento del gasto y la inversión nacionales podía servir para lograr una tasa de crecimiento adecuada.

El gobierno elaboró el llamado Plan de Acción Inmediata, 1962-1964 que se proponía para un plazo que no abarcaba siquiera los seis años de gobierno. A manera de justificación

[20] *Ibid.*, 2 agosto de 1961.

[21] *Ibid.*, 28 de enero de 1959.

[22] Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1958, artículo 80.

[23] Esta Comisión, que completó las medidas para impulsar la modernización administrativa, sirvió también para precisar las facultades de la Secretaría de la Presidencia y lograr una mejor coordinación con las de Hacienda y Patrimonio Nacional.

se argumentó que un plan de acción inmediata tenía por objeto poner en juego los elementos que permitieran actuar con rapidez sobre el proceso de desarrollo. Pero también se dijo que este plan debía

> encuadrarse en una proyección general de la economía que tomara en cuenta metas de largo plazo (quinquenales y decenales). En particular, debía servir para remediar cualquier deficiencia ya observada en la evolución económica que pudiera afectar la obtención de metas de largo plazo.[24]

Con el plan se propuso, entre otras cosas, aumentar el crecimiento del ingreso y las inversiones y reformar la estructura tributaria: "entraña a la vez la formulación más precisa posible de la política económica necesaria para alcanzar los objetivos del plan, sobre todo por lo que hace a lograr del sector privado de la economía la cooperación necesaria, mediante una nueva orientación".[25] El cuadro 8 presenta los montos requeridos en inversión y financiamiento público y privado, comparándolos con las necesidades que se habían proyectado. Los datos permiten afirmar que se esperaba un aumento importante tanto de la inversión privada como del financiamiento externo para que el plan pudiera tener viabilidad en su ejecución.

El plan fue evaluado por un comité *ad hoc*, cuya integración fue propuesta al gobierno mexicano, por el secretario general de la Organización de los Estados Americanos. El comité inició sus labores en Washington el 2 de octubre de 1962, y entre el 5 y el 25 de enero de 1963 visitó México con objeto de informarse más ampliamente sobre el plan y la política del gobierno mexicano.[26] Este plan también fue

[24] *Antología de la planeación...* , t. 3, p. 41.

[25] *Ibid.*, pp. 41-42.

[26] En la misma fuente se indicaba que en el intercambio de opiniones entre el comité y los funcionarios del gobierno mexicano, encabezados por

Cuadro 8. Requerimientos de inversión y financiamiento del plan de acción inmediata comparados con las necesidades proyectadas, 1962-1964 (en miles de millones de pesos de 1960)

Conceptos	*Requerimientos del plan de acción*	*Necesidades proyectadas*	*Diferencia*
A. Inversión bruta fija	79.2	78.2	+1
a) pública	39.8	35.0	+4.8
b) privada	39.4	43.2	-3.8
c) participación de la inversión pública total	50.3%	44.8%	
B. Financiamiento de la inversión interna			
a) interno	20	28.7	-8.7
b) externo	19.8	6.3	+13.5

Fuente: *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, 1985, t. 3, p. 46.

evaluado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Otra comisión, que con propósito parecido se formó en el Senado, llegó a la conclusión de que la abundante legislación sobre planeación, tenía defectos serios. El Senado pidió que se formara una Comisión Nacional de Planeación como or-

el secretario de Hacienda, destacan las que subrayaron los propósitos del gobierno mexicano de "robustecer los organismos de planeación para poder acometer la preparación del plan de largo plazo y el de continuar llevando a cabo en los próximos años [*sic*] reformas administrativas y el fortalecimiento de la capacidad de ahorro del sector público que son indispensables para el plan".

ganismo permanente de consulta, para concretar los planes sociales establecidos por el ejecutivo. Como la planeación debía ser democrática, se incorporaron comisiones sectoriales que representaban a campesinos, obreros y otros grupos. No queda más dato de este intento que el proyecto de ley elaborado por el Senado en octubre de 1963.[27]

Gustavo Díaz Ordaz utilizó la estructura administrativa del gobierno anterior, pero propuso reformas al funcionamiento del aparato administrativo y a sus operaciones, por lo que afirmó:

> Nuestra administración se configuró en épocas pasadas, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía menos desarrolladas; en la actualidad exige una reorganización sustancial y es necesario que las dependencias del ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, sean cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional.[28]

Por lo demás, también dijo que el progreso de la administración pública no correspondía a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo, porque era evidente que la organización estatal resultaba obsoleta y sus sistemas viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración. Propuso, entonces, "tratar de asegurar la continuidad del proceso de expansión a través de elementos estratégicos: disponibilidad de divisas y presencia de un Estado capaz de actuar directamente como agente económico".[29]

A causa del crecimiento y complejidad vertiginosos del sector paraestatal, en enero de 1966 se promulgó una nueva ley para su control. Este ordenamiento dejaba sin vigencia

[27] R. Shafer, *op. cit.*, p. 59.
[28] Citado por Romeo Flores Caballero, *op. cit.*, pp. 256-257.
[29] *Ibid.*, p. 256.

el de 1947. Se precisaba cuáles instituciones formaban parte del sector y se les sometía al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a los dictados de la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones, y a los de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a las normas para el ejercicio de sus presupuestos. Quedaba formalizada la triple intervención en la supervisión del comportamiento del sector paraestatal.

A pesar de que se insistió en que los organismos descentralizados y empresas públicas programaran y coordinaran sus funciones, para que la vigilancia y el control sirvieran a los propósitos de evaluar tanto su trabajo como dependencias administrativas como, sobre todo, el de agentes en la promoción del desarrollo, no fue fácil salvar los problemas de tener que satisfacer al mismo tiempo los requerimientos de tres secretarías de Estado. Esta situación obligó a seguir insistiendo en la necesidad de la planeación. Por ello, la Comisión Intersecretarial continuó sus tareas y preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, que se elaboró tomando en cuenta las directrices establecidas directamente por el presidente de la República:

> Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. Para el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento.[30]

[30] *Antología de la planeación*, t. 3, p. 231.

En ese programa se establecieron pautas para normar la acción pública y orientar la privada. Se tomó la decisión de que la

> programación del sector público sea hecha por las entidades que tienen responsabilidad de su ejecución, y de que la Comisión Intersecretarial intervenga con el carácter de organismo técnico de programación y coordinación, sin pretender satisfacer en sus funciones a las dependencias del ejecutivo, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, respetando la iniciativa y la esfera de competencia y responsabilidad de cada entidad del sector público.[31]

Para poder ejecutar ese programa era imprescindible llevar a cabo "reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública".[32] No bastaba un programa de desarrollo, porque la experiencia indicaba que la

> administración pública debe evolucionar en sí misma, modernizarse, para estar en condiciones de servir mejor al país y perfeccionar los instrumentos de ejecución y control que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del Programa de Desarrollo Económico y Social. Es tan importante establecer objetivos y metas y señalar medios y recursos, como organizar la administración pública para alcanzarlos.[33]

De manera explícita, la administración pública aparece como el medio principal para aplicar la política económica y social. Se propuso llevar a cabo la modernización administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter más general, referido a la estructura, los procedimientos y

[31] *Ibid.*, p. 236.
[32] *Ibid.*, p. 429.
[33] *Ibid.*, p. 430.

la coordinación de todas las entidades públicas; el segundo, más específico, referido al ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal.

La modernización administrativa incluía tareas relativas a la programación y planeación de las actividades del sector público, que debían ser flexibles y sólo incluir normas indicativas para el sector privado. También reconocía que esta modernización se planteaba como decisión presidencial: "de la misma manera que otros diversos aspectos del programa del sector público, las reformas a la administración se conducirán de acuerdo con los lineamientos y directrices que apruebe el ejecutivo".[34] Se integró también la Subcomisión de Inversión-Financiamiento como parte de la estructura de la Comisión Intersecretarial, que se dedicó a evaluar y coordinar sólo los proyectos de inversión.

Un recurso que también se utilizó durante el sexenio de Díaz Ordaz fue incorporar comisiones. Para mencionar sólo las más importantes: la Comisión Especial para el Control de Contratos de Obras, la de Estudios del Área Metropolitana del Valle de México y la de Estudios del Territorio Nacional y Planeación. Aunque no hay información sobre los resultados de estas comisiones, se puede apreciar que aparecen y desaparecen con facilidad, sin que esto provoque mayores problemas para el conjunto de la actividad estatal.

Como en el pasado, el desarrollo del agro se siguió apoyando mediante el sistema bancario. Se creó en 1966 el Banco Nacional Agropecuario. Según el presidente Díaz Ordaz, la fundación del banco y la reorganización del seguro agrícola buscaban aumentar la producción del agro. Es decir, se constituía en una institución de redescuento que ponía a disposición de las instituciones bancarias regionales los recursos para atender las solicitudes de los campesinos:

[34] *Ibid.*, p. 431.

> Llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y de la ciencia; lo importante es hacer producir más y mejor la tierra y acelerar el proceso de industrialización de sus productos. Con este objeto, canalizaremos la mayor cantidad de recursos financieros hacia el sector rural y alentaremos la concurrencia de la banca privada...[35]

Se recuperó la idea de la planeación sectorial porque el programa de desarrollo incluía apartados dedicados a áreas de actividad: agropecuaria y pesquera, industrias, comunicaciones y transportes y bienestar social. En algunos casos, el programa tenía en cuenta inversiones concretas que facilitarían y a la vez contribuirían al logro de las metas nacionales; en otros presentaba normas indicativas y de estímulo que orientarían las actividades del resto de la economía, y en algunos más se delinearía la política para conseguir objetivos sociales específicos.[36]

La antigua Compañía Exportadora e Importadora de Productos Básicos se transformó en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), para que sus actividades no sólo se limitaran a regular las exportaciones e importaciones y abastecer a la ciudad de México, sino para que se ampliara aún más la participación gubernamental en la comercializacion y la distribución de los productos básicos. "La acción del Estado, dijo Díaz Ordaz a ese respecto, va encaminada a proteger a los consumidores en general, además de favorecer a los grupos sociales de menores recursos, proporcionándoles alimentos a bajo precio".[37] Por ello, en marzo de 1965, la Conasupo aparece como organismo

[35] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, p. 141.

[36] *Antología de la planeación...*, t. 3, p. 235.

[37] Gustavo Díaz Ordaz, Primer informe de gobierno, 10 de septiembre de 1965, en Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 315.

descentralizado, y se le autoriza en el decreto de creación para realizar funciones de asesoría, planificación y ejecución en su materia.

El gobierno de Luis Echeverría, obligado a recuperar la legitimidad que el Estado había perdido en la crisis de 1968, propuso, entre otros objetivos, que los beneficios del desarrollo llegaran a los sectores menos favorecidos. Con ese propósito, introdujo como elementos básicos de su política económica el saneamiento de las finanzas estatales, la reducción de la dependencia con el exterior, la diversificación de las exportaciones y el aumento del gasto público. Sustentó su proyecto de gobierno en la necesidad de abrir la participación política, lo que se conoció como la 'apertura democrática'. Incrementó el gasto público, sobre todo en agricultura, educación y seguridad nacional. Sin embargo, este aumento no tuvo como contraparte una adecuada política de reforma fiscal, que permitiera al Estado equilibrar sus ingresos y sus gastos, de manera que, ante la imposibilidad de allegarse recursos internos, se recurrió cada vez más al crédito externo.

Luis Echeverría reconoció los límites del modelo de sustitución de importaciones y los desequilibrios que había ocasionado; propuso impulsar el crecimiento económico mediante lo que se conoció como un esquema de desarrollo compartido.

> México no acepta, dijo Echeverría en su discurso de toma de posesión, que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero a las fuerzas privadas la promoción de la economía. El régimen mixto establecido por la Constitución propone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento. La libre empresa sólo puede ser fecunda si el gobierno posee los recursos suficien-

tes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.[38]

La producción agrícola mostró índices negativos de crecimiento, a lo que el gobierno reaccionó favoreciendo la industrialización acelerada y la modernización en el campo, pero tuvo que importar insumos para lograr esa ansiada modernización, lo que contribuyó a aumentar la dependencia y a acentuar el desequilibrio en la balanza de pagos, situación que se observa en los datos incluidos en el cuadro 9.

Con el propósito de apoyar estas medidas se fusionaron las diversas instituciones de crédito agrícola y se creó la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario para definir las metas de los organismos encargados de la cuestión agraria, pero no tuvo ningún efecto práctico. Nuevamente como recurso mágico, en la lógica de los gobernantes, para solucionar graves problemas de ineficacia administrativa, se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria. Respecto a la eficacia de esos cambios dice Carlos Tello:

> Desde el punto de vista económico como del social, y a pesar de las diversas normas jurídicas introducidas durante 1970-1976 y el crecimiento del gasto público en las actividades agrícolas, la crisis del campo y la pobreza extrema que ahí prevalecían no pudieron ser resueltas y [las consecuencias] de esa política se sentirían en el largo plazo.[39]

Entre 1970 y 1976 el gobierno prometió reanimar la actividad económica y orientarla al cultivo de productos básicos para el desarrollo nacional, así como atender zonas menos desarrolladas y grupos productores desprotegidos.

[38] Luis Echeverría Álvarez, "Mensaje a la Nación", *El gobierno mexicano*, Presidencia de la República, México, 1970, p. 12.

[39] C. Tello, *op. cit.*, pp. 196-197.

Cuadro 9. Cuenta corriente en la balanza de pagos, 1940-1983 (millones de dólares)

	1940	*1950*	*1960*	*1965*	*1970*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
Balance	22.6	58.7	-300.5	-314.4	-945.9	-3 068.0	-1 623.2	-2 342.3	-4 856.4	-6 596.6	-12 544.0	-4 879.0	5 546.0
Exportaciones de bienes y servicios	213.9	826.7	1 371.8	1 989.1	2 933.1	7 371.7	8 404.1	11 925.7	16 131.5	24 819.5	30 810.0	28 919.0	28 282.0
Mercancías	94.4	493.4	738.7	1 113.1	1 281.3	3 315.8	4 418.4	6 217.3	8 798.2	15 307.5	19 420.0	21 230.0	21 399.0
Turismo	17.3	110.9	155.3	274.9	415.0	835.6	866.5	1 121.0	1 443.3	1 670.1	1 760.0	1 406.0	1 624.0
Transacciones fronterizas	33.0	121.9	366.0	499.5	878.9	1 637.4	1 506.3	2 363.5	2 919.2	3 660.6	4 770.0	2 276.0	1 627.0
Maquiladoras	–	–	–	–	80.9	535.7	524.7	714.3	637.6	773.4	976.0	851.0	830.0
Otros	69.2	100.5	111.8	100.8	277.0	1 046.6	1 088.2	1 509.6	2 333.2	3 407.9	3 884.0	3 156.0	2 802.0
Importaciones de bienes y servicios	191.3	768.0	1 672.3	2 303.5	3 879.0	10 439.7	10 027.3	14 268.0	20 987.9	31 416.1	43 354.0	33 798.0	22 736.0
Mercancías	132.4	596.7	1 186.4	1 559.6	2 326.8	6 029.6	5 889.8	8 143.7	11 985.6	18572.2	23 930.0	14 437.0	7 721.0
Turismo	8.0	9.3	40.5	119.1	191.4	423.1	395.0	519.0	713.6	1 010.8	1571.0	788.0	441.0
Transacciones fronterizas	20.0	76.5	221.0	295.2	563.3	1 192.7	786.4	1 751.5	2 241.2	3 056.4	4 584.0	2 417.0	1 457.0

Transferencias	25.3	47.5	131.0	174.8	357.5	813.3	171.8	215.5	284.0	422.3	551.0	642.0	184.0
Intereses deuda pública[a]	–	11.2	30.4	62.2	229.2	1 255.0	1 542.3	2 023.1	2 888.4	3 957.6	5 476.0	8 400.0	7 346.0
Otros	5.6	26.8	63.0	92.6	210.8	715.0	1 241.0	1 615.3	2 875.1	4 396.8	7 242.0	7 114.0	5 587.0

Fuentes: Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979; Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", pp. 837 y 839, México, 1984.

[a] Estos datos se refieren solamente al pago de intereses de la deuda pública externa, por lo cual no son comparables con las cifras del cuadro 6. En este último se incluyen los pagos por intereses más los pagos por amortización del principal. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 163.

Para ello, lamentablemente, no encontró mejor solución que ampliar sin medida el número de empresas paraestatales, de comisiones, fondos y fideicomisos.[40]

A pesar de la importancia que adquirió el sector paraestatal durante estos seis años, siguió normándolo una ley que en lo sustantivo era igual a la de 1966. Sólo se le hicieron en 1970 algunas reformas que consistieron en precisar cuáles entidades estarían sujetas al control de la ley, incluyéndose las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos. Se encomendó a la Secretaría de Patrimonio Nacional definir las políticas del sector y coordinarlo, lo que nunca pudo lograr, porque "era materialmente imposible, dice Fernández Santillán, que una sola Secretaría organizara coherentemente a más de mil doscientas entidades, algunas de ellas con dimensiones mayores que la propia agencia coordinadora".[41] Sin embargo, según el mismo autor, su importancia es incuestionable, por lo menos en lo puramente económico.[42] Por la imperiosa necesidad de llevar a cabo una coordinación efectiva se crearon más comisiones: Coordinadora de la Política Industrial, Nacional de Energéticos, Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo, Coordinadora para la Regulación de la Tenencia de la Tierra y la Nacional Coordinadora de Puertos. Estas comisiones

> no resultaron de gran conveniencia por no presentar una sólida infraestructura institucional; de igual manera la continuidad de sus acciones no tuvo fluidez por tener un carácter intermitente, de tal suerte que la definición de pautas y su

[40] De 1958 a 1959 las entidades del sector paraestatal aumentaron de 250 a 600. Para finales de 1970 eran ya 1 200.

[41] José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, p. 32.

[42] En 1975 las 400 empresas más importantes participaron con 11.8% en el PNB; aportaron 12.5% de la recaudación fiscal, y contribuyeron con 32.6% de las exportaciones nacionales.

consecuente implantación quedaron sujetas a la conveniencia de los organismos participantes y no a una real y efectiva conducta integral.[43]

En 1972 se expidió la Ley de Inspección de Adquisiciones para controlar las compras del sector público, y en 1975 se estableció la obligación de presentar informes de actividades bimestrales. La participación del Estado en la economía, diversa y abundante, generó conflictos y enfrentamientos con el sector privado, el cual argumentó que la tendencia a ampliar la participación estatal favorecería que incluso se llegaran a invadir campos de actividad que tradicionalmente había cubierto la iniciativa privada. Esta irritación provocó serios enfrentamientos; incluso los empresarios desafiaron abiertamente al gobierno y crearon, en 1974, el Consejo Coordinador Empresarial, que como organismo unificador podría incluso presentar una posición más fuerte.[44]

Nacional Financiera continuó interviniendo en la promoción del desarrollo industrial, y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex), que hasta 1962 había sido la banca privada más importante en este campo ya que tenía participaciones en empresas ubicadas en distintos sectores productivos, afrontaba dificultades financieras: "La caída de Somex hubiera puesto en entredicho los esfuerzos de promoción industrial y provocado graves conflictos al generarse un desempleo masivo por la quiebra de las empresas".[45] Para solucionar el problema, el Estado absorbió en ese año a Somex y a las empresas de las que era accionista. Se expidió la ley para alentar la inversión mexicana y regular la extranjera;

[43] *Ibid.*, p. 33.

[44] Véase Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México, 1976-1982", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 118-137.

[45] Carlos Fontes Martínez, "La administración pública descentralizada", tesis de licenciatura, México, UNAM, 1990, p. 33.

se crearon el registro de transferencia de tecnología, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, antes de concluir el sexenio, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En 1975 se elaboró una iniciativa de ley de planeación, que no prosperó, en la cual se proponía crear un Consejo Nacional de Planeación para que participaran las entidades de la administración pública federal en la elaboración y ejecución de planes; en esa iniciativa de ley se presentaba la planeación "no como una tarea técnica, sino fundamentalmente política, definiendo las prioridades nacionales a la luz de las verdaderas necesidades del país".[46]

La Secretaría de la Presidencia elaboró los lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; en él se decía que el apoyo popular era elemento fundamental para lograr el buen éxito de todo plan, incluso por encima de los recursos técnicos y financieros. Otra vez la planeación fijaba las metas que debían alcanzarse durante el sexenio, las cuales se sustentaron en las reformas del aparato administrativo y en las labores de programación económica y social, lo que hacía indispensable la participación privada en la ejecución de los programas.[47] Para solucionar los problemas que provocaba la centralización excesiva, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y la Comisión Nacional del Desarrollo Regional. Hasta este momento se empezaron a tomar decisiones en las que el desarrollo regional, y también el fortalecimiento de la capacidad programática de estados y municipios, era condición para conseguir un desarrollo nacional más equilibrado.

El gobierno de López Portillo, que se inició con graves problemas económicos y políticos, propuso cambios importantes para la estructura administrativa, los cuales podían

[46] Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, INAP, 1984, p. 372.

[47] *Antología de la planeación...*, t. 4, p. 119.

también significar riesgos frente a problemas económicos y de legitimidad, ya que los periodos de desajuste no son los más propicios para modificar patrones de relación política. Sin embargo, López Portillo creyó firmemente que el inicio de su gobierno era el momento oportuno para hacer cambios.

Pidió a todos los sectores sociales que participaran en la búsqueda de soluciones para hacer frente a los problemas económicos. Pensada como el medio ideal para la tarea de planeación integral, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), unidad que aglutinaría funciones de programación, presupuestación, evaluación y control (más estadística y contabilidad), antes distribuidas entre Hacienda, Patrimonio Nacional y Presidencia, que desapareció. Además de programar la deuda pública,

> la nueva Secretaría, uno de los polos del eje sobre el que giraría la administración pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento, tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente, y de evaluar los resultados de su gestión.[48]

Al tomar a su cargo actividades antes dispersas, la SPP fue la más radical de las medidas transformadoras. Se pensaba que la Secretaría de la Presidencia había fracasado en sus propósitos de programar las actividades del sector público y elaborar planes integrales de desarrollo económico y social, porque no disponía de presupuesto para financiar los programas. El organismo recién creado ponía fin a la 'trampa administrativa' de organizar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar en cuenta los objetivos de la programación gubernamental y los recursos con los que se contaba para cumplir con las metas propuestas.

[48] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 289.

Programación y Presupuesto concentró los planes sectoriales elaborados durante los tres primeros años del gobierno de López Portillo: los de los sectores agropecuario, pesquero e industrial; los de desarrollo urbano, turismo, ciencia y tecnología y programas como el nacional de empleo, desarrollo urbano del D. F. y nacional de vivienda, para que sirvieran de sustento al Plan Global de Desarrollo –que se dio a conocer en abril de 1980–, cuyos objetivos pretendían orientar la actividad económica gubernamental. Para ello debía abocarse a

> establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado, en la actividad de planeación. Mediante el Plan Global se intentaría elevar la producción nacional, reducir el desempleo, mejorar la distribución del ingreso, otorgar prioridad a los aspectos de alimentación, salud y educación.[49]

En ninguna parte del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ni siquiera en el apartado correspondiente a los antecedentes sobre planeación, se incluye alguna referencia o mención al Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Por ello, se puede inferir que Programación y Presupuesto parecía ser la ansiada solución a la dispersión existente en materia de planeación y los también ansiados planes integrales. Se pretendía entonces lograr

> durante 1980-1982, la mayor congruencia posible entre el plan global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las

[49] Raúl Salyano Rodríguez, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, México, INAP, 1985, pp. 372-375.

áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del plan.[50]

Es difícil imaginar cómo se podrían lograr esos ambiciosos propósitos en sólo dos años. No era del todo descabellado pretender que una sola secretaría manejara ingresos y egresos en función de la planeación, pero tampoco eran esperables, por esa sola razón, resultados óptimos, porque se trataba de un ejercicio que se realizaba por primera vez de esa manera.

Otro aspecto importante que se incluyó en el plan global fue la incorporación de grupos y sectores de la sociedad en función de la viabilidad del plan.

> El Plan Global de Desarrollo que se propone, no obstante las limitaciones propias de un sistema de programación aún incipiente, pretende ser un plan nacional, y no sólo del gobierno. Un plan de los mexicanos y para sus aspiraciones, porque la planeación no es un fin en sí misma; no se planea sólo para hacer planes, sino para contribuir a formar expectativas, a identificar prioridades y a ordenar en el tiempo y en el espacio las acciones.[51]

Correspondió también a Programación y Presupuesto proyectar y calcular los egresos del gobierno federal, los ingresos y egresos de la administración pública federal, y además planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión de las unidades centrales y paraestatales. Estas funciones convirtieron a esta dependencia en un órgano de planeación mucho más efectivo que la Secretaría de la Presidencia, por sus facultades en cuanto a gasto público, que antes estaban a cargo de Hacienda. Cuando se

[50] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980, p. 16.

[51] *Ibid.*, p. 18.

creó Programación se temió que sus atribuciones tan amplias y complejas la convirtieran en una super secretaría por encima del resto y que perdiera funcionalidad y eficacia por tener tantas facultades. El gobierno de López Portillo decidió correr este riesgo e incluso le asignó nuevas tareas en el último año del sexenio, entre otras, la de ser fideicomisario único del gobierno federal, función tradicionalmente desempeñada por Hacienda.[52]

El marco jurídico para llevar a cabo la reforma se amplió al publicarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976),

> mediante la que se descentralizó el proceso presupuestario y se permitió a la Secretaría de Programación y Presupuesto contar con elementos para dar congruencia y unidad a dicho proceso; y la Ley General de Deuda Pública, que recogió en un solo ordenamiento las diversas disposiciones existentes en la materia y clarificó y precisó las bases sobre las cuales el sector público podía hacer uso del financiamiento.[53]

Para concretar algunas propuestas de reforma, se obligó a las dependencias a elaborar sus presupuestos en función de sus programas. Dichas dependencias no opusieron resistencia, porque la transferencia de recursos quedó condicionada a que aceptaran dichos programas. Como en otros sexenios, se expidieron normas que regularon la adquisición, uso, conservación, reposición y disposición de bienes e inmuebles de la administración pública y el sistema de contrato de obras. Lo más coherente respecto a planeación fue, en su letra por lo menos, el Plan Global de Desarrollo, pero apareció tarde y en la parte aguda de la crisis a causa de la

[52] María del Carmen Pardo, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 101-117.

[53] R. Flores Caballero, *op. cit.*, pp. 292-293.

caída drástica de los precios del petróleo, los cuales eran fundamentales para el éxito del plan, que, una vez perdido ese recurso, dejó de ser viable.

Para trabajar en áreas a las que el presidente consideraba prioritarias, se crearon la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuya función principal era estudiar y proponer al presidente proyectos para resolver las necesidades de los sectores sociales marginados, y el Sistema Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino.

Esos organismos y los que se enumeran enseguida, aunque se justificaron entonces como programas de apoyo al desarrollo social, se crearon por decisión del presidente, y fueron aquellos a los que López Portillo les concedió prioridad de manera unilateral. A la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, que fungió como unidad asesora y de apoyo técnico del Ejecutivo, el presidente le encargó estudiar la congruencia de los proyectos y programas estratégicos sobre necesidades prioritarias. A la Coordinación General de Programas para Productos Básicos se le encargó proponer medidas y articular los trabajos intersecretariales de producción y distribución de básicos, promover la participación social y privada, y la de los gobiernos municipales y estatales. A la Coordinación de los Servicios de Salud Pública le correspondió organizar las estrategias y los recursos necesarios en ese aspecto, con el propósito de relacionar acciones en el plano normativo y en el administrativo, técnico y financiero, para que con el tiempo pudieran integrarse todos los servicios en un solo sistema nacional. Estas coordinaciones

> servían como mecanismo de enlace y cooperación de las diversas instancias administrativas del gobierno federal. Adquirieron tal importancia, que varios coordinadores generales eran secretarios sin cartera, sea por los recursos que manejaban o

por tener a su cargo acciones directas que el propio presidente supervisaba.[54]

Otro aspecto importante para modernizar a fondo la administración eran los mecanismos de evaluación, que lamentablemente no existen en la práctica. Con ese propósito se creó por acuerdo, en 1977, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, que dependería del presidente, para supervisar los programas del gobierno. Esa coordinación fue, por un lado, indebida desde el punto de vista jurídico, porque "la distribución de competencias entre secretarías y departamentos de Estado corresponde al Congreso, y, de acuerdo con la Constitución, puede modificarse únicamente por un acto legislativo".[55] Por otro, López Portillo incurrió en aberrante contradicción, porque ya había encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de evaluar planes nacionales y regionales de desarrollo.

En diciembre de 1976 apareció el ordenamiento en el que se incluían estos importantes cambios a la estructura administrativa pública con la idea de que era necesaria la organización previa del gobierno, si lo que se pretendía era organizar el esfuerzo nacional. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración que envió el Ejecutivo al Congreso, el presidente señalaba:

> El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones guberna-

[54] R. Salyano Rodríguez, *op. cit.*, p. 10. Hubo también una muy peculiar Coordinación General de Comunicación Social para informar, difundir las actividades presidenciales y atender sus relaciones públicas.

[55] José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *La nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1977, p. 123.

mentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.[56]

En este ordenamiento quedaban incluidas la necesaria programación de las acciones públicas y la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidades de organización. Un paso importante en esas dos vertientes fue que por primera vez se incluyeron disposiciones que atañían a la administración paraestatal y, lo que es aún más importante, a su organización sectorial. López Portillo tuvo plena conciencia de que por la dimensión e importancia que había adquirido el sector paraestatal requería para integrarse al conjunto de las acciones públicas y para su control, de algún mecanismo que tuviera resultados prácticos más allá de la norma formal que había intentado regularlo hasta ese momento. Dividir las empresas paraestatales y los organismos descentralizados tomando como criterio la naturaleza de sus funciones y responsabilizar a una dependencia central (secretaría de Estado) del funcionamiento y resultados de los sectores fueron el eje de las decisiones en materia de modernización administrativa.

La ley orgánica también dispuso que sólo por acuerdo presidencial se podrían crear nuevas unidades paraestatales, y facultaba al Ejecutivo para integrar agrupamientos de entidades, de manera que las secretarías y los departamentos fueran los encargados de coordinarlas; las reuniones de gabinete servirían para evaluar tareas en las que participaran varias dependencias federales. La ley asignó entonces responsabilidad sectorial a las dependencias del ejecutivo que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales. Los sectores a su cargo coordinarían los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

[56] Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*, México, 1977, p. 4.

Ordenar la compleja administración paraestatal en grupos sectoriales permitiría coordinar y controlar mejor a las entidades, para que apoyaran las políticas a cargo de las dependencias centrales. Con la sectorización se propuso dar coherencia a la planeación por áreas de actividad, lo que confirma que no se había podido lograr la integración necesaria entre metas y recursos. Con la sectorización

> las empresas estatales quedaron supeditadas a las pautas marcadas por el sector central. Esto es, esencialmente la clave de un cambio radical en las relaciones de la maquinaria estatal, punto culminante del control político de las paraestatales que resume la experiencia de muchos años. En este sentido se recuperaron las enseñanzas de políticas que fueron certeras y por una razón u otra se abandonaron, como es el caso de la Comisión de Inversiones, que al parecer influyó en la modalidad de contar con órganos asesores directos del presidente.[57]

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía fijar normas y políticas generales para el funcionamiento de las entidades de acuerdo con su ubicación sectorial, su papel en la economía, su patrimonio y su rentabilidad social y financiera; vigilaría además los planes de cada dependencia y el cumplimiento de las metas propuestas.

Como se explicará en las páginas siguientes, para evitar conflictos, la nueva organización sectorial necesitó una importante reasignación de funciones entre las secretarías y los departamentos administrativos cabeza de sector. La sectorización tenía el propósito de depurar el sector paraestatal y evitar así la duplicación y la dispersión de actividades, que elevaban los costos inútilmente. En una reunión de gabinete de julio de 1977, al mencionar López Portillo a las entidades

[57] José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, pp. 33-34.

paraestatales agrupadas en sectores, dijo a los secretarios y jefes de departamento:

> Vamos sin ningún prejuicio a analizar las entidades que correspondan a cada uno de los sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes, y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizaremos. El trámite está resuelto.[58]

De acuerdo con la nueva ley se dio a Programación y Presupuesto la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas de fusión, liquidación y disolución de entidades paraestatales. El nuevo modelo descentralizador o sectorial permitiría que las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedaran a cargo de los departamentos o secretarías más adecuados. El cuadro 10 presenta la agrupación de dependencias por sectores.

La sectorización de las entidades paraestatales debía ampliar su responsabilidad, no su poder. La formalizó un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, cuya versión original tuvo cuatro modificaciones. Al principio, se delimitó a 18 sectores, formados por los departamentos y secretarías con sus conjuntos de entidades paraestatales. Posteriormente, los 18 sectores se transformaron en 12, que correspondían a otras tantas actividades económicas y sociales: administración y defensa, política económica, producción agropecuaria y forestal, pesca, fomento industrial, comercio, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, trabajo, educación, salubridad y seguridad social, y turismo. Al sector coordinado por la Secretaría de Hacienda le asignaron las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos financieros. Se agruparon

[58] Presidencia de la República, "Reunión de gabinete", julio de 1977.

los consorcios y grupos de empresas en unidades mayores. Las entidades paraestatales que tenían relación con más de una dependencia central fueron atribuidas a una u otra, en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias y gubernamentales.

Estos cambios administrativos causaron incertidumbre y resistencia. Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en las secretarías. Cada una debía adecuar una vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar "nuevo" personal que a menudo provenía de otras áreas de trabajo y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Al evaluar los resultados de la reestructuración se advierte que en la administración hubo desconcierto e inmovilidad. "El traslado de funciones y recursos, así como la sustitución masiva de funcionarios, propició el cambio de políticas y criterios y la aparición de zonas de indefinición",[59] las cuales tuvieron un alto costo en cuanto a eficiencia. No hay elementos empíricos para evaluar las reformas, muchas de las cuales ya no están vigentes. Sin embargo, es claro que en materia presupuestal, por ejemplo, las medidas reformistas encontraron gran resistencia. Pronto surgieron discrepancias entre las secretarías encargadas de los ingresos (Hacienda) y los egresos (Programación). Este desacuerdo fue la causa de que los titulares de ambas dependencias renunciaran muy pronto a sus cargos.

Habrían sido necesarios mecanismos de coordinación entre las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio, responsables de áreas vinculadas entre sí. Habría hecho falta, también,

> un esfuerzo permanente de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Comercio, en lo referente a estímulos fiscales al comercio exterior que fueran el resorte

[59] J. R. Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 12.

Cuadro 10. Distribución sectorial de la administración pública paraestatal (febrero de 1980)

Dependencias	*Total*	*Organismos descentralizados*	*Empresas de participación estatal mayoritaria*	*Fideicomisos*	*Empresas de participación estatal minoritaria*
Total	903	127	518	195	63
SG	27	3	20	4	–
SRE	1	–	–	1	–
SDN	2	1	–	1	–
SM	–	–	–	–	–
SHCP	146	5	79	59	3
SPP	16	5	9	2	44
SCFI	289	11	223	11	–
SC	37	8	26	3	5
SARH	90	11	51	23	7
SCT	64	4	46	7	–
SAHOP	99	41	9	49	–
SEP	45	16	13	16	–
SSA	13	13	–	0	–
STPS	7	3	–	4	–
SRA	6	1	1	4	3
ST	30	–	17	10	1
DP	24	–	22	1	–
DDF	7	5	2	–	–

básico de la Secretaría de Comercio. Sobre esto, llamaba la atención que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que se encargaba de proteger y fomentar el desarrollo industrial del país, no fuera competente en la determinación de los estímulos fiscales dirigidos a esos fines.[60]

Las dificultades de la sectorización pusieron en evidencia que las entidades agrupadas por sector no constituían un

[60] *Ibid.*, pp. 13-14.

universo homogéneo, sino que había disparidades estructurales imposibles de superar. A guisa de ejemplo, el sector de fomento industrial, constituido por 245 entidades, englobaba empresas tan disímiles como Petróleos Mexicanos y Bicicletas Cóndor. Por otra parte, a pesar de los intentos de reforma, los organismos descentralizados y algunos fideicomisos siempre pudieron coordinarse más fácilmente con la administración central, gracias a sus relaciones directas, que con las empresas de participación estatal.

Subsistió el problema, vigente hasta la fecha, de los fideicomisos, los cuales, aunque no son formalmente unidades paraestatales, en la práctica manejan programas importantes, transfieren recursos a las paraestatales e incluso llevan a cabo actividades que deberían realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se podría evitar estos abusos reintegrando los recursos comprometidos en fideicomisos a los presupuestos de los sectores, siempre que sea conveniente; haría falta, asimismo, un control más estrecho sobre los recursos otorgados por la vía fiduciaria a las paraestatales, y también se podría convertir algunos fideicomisos en organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

El proceso de reformas nunca dejó en claro si la coordinación de los grupos de empresas debería limitarse a las matrices o extenderse a las filiales. No se logró establecer criterios de funcionamiento ni controles diferenciados para las empresas de participación estatal mayoritaria y las de participación minoritaria, para las entidades con fines de interés social y aquellas con objetivos exclusivamente económicos. El programa de reforma administrativa era sólo un primer paso para agrupar las entidades paraestatales, los coordinadores de sector precisarían los mecanismos particulares, pero aun este paso fue difícil. Los promotores de la reforma no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad

de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición. Así, las normas escritas no pudieron aplicarse debido a limitaciones estructurales y políticas. Un periodo de seis años no bastó para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.

Se creó también, en 1976, una Comisión de Gasto-Financiamiento, a la que se le encargó proporcionar la información necesaria a las secretarías de Hacienda y de Programación para la sectorización.

Debido a las dificultades que se presentaron en la práctica, las actividades de la comisión quedaron pospuestas, con la idea de que habría que esperar a que se consolidara la organización sectorial.

Un problema serio, reconocido por el gobierno de López Portillo, fue el de los grandes desequilibrios regionales debido, como dije antes, a la centralización y la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal. En los esfuerzos programadores para organizar el país se empezaron a incorporar los de los gobiernos estatales y municipales, y se establecieron mecanismos de coordinación para los tres ámbitos de gobierno.[61]

Se organizaron, con ese propósito, los Comités Promotores del Desarrollo Económico creados durante el gobierno de Echeverría. Desde que José López Portillo llegó a la presidencia se empezaron a revisar los Convenios Únicos con los Estados, que posteriormente se transformaron en Comités Promotores Estatales de Planeación del Desarrollo, para evitar desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales.[62]

También se creó el Programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural, cuyo objetivo es desarrollar comu-

[61] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 295.
[62] *Ibid.*, p. 297.

nidades de menos de 3 000 habitantes. En este caso, era más sencillo el acceso a recursos económicos, sin el obstáculo de otros que debían someterse a la aprobación del Congreso.

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, VÍA PARA FORTALECER AL ESTADO

El Estado confirmó su control, lo que favoreció el proyecto lopezmateísta del equilibrio; no hubo movimientos sindicales de importancia y las organizaciones obreras se dispusieron a convertirse en apoyo del sistema político. López Mateos informó en 1961 que 98% de los emplazamientos a huelga se resolvieron antes de estallar, gracias al mejoramiento de las relaciones obrero-patronales.[63] La clase obrera no estaba en su mejor momento para iniciar la ofensiva, y el gobierno mexicano utilizó la administración para dar salida a la presión social. Es innegable que las adiciones y modificaciones en la estructura central de la administración pública fueron importantes, porque con ellas se modernizaron deliberadamente los procedimientos administrativos para fortalecer la acción rectora del Estado, que procuraba el equilibrio entre desarrollo económico y ampliación de programas sociales para que no aparecieran fisuras que podrían debilitar la estabilidad política lograda hasta entonces. Al tomar conciencia de que la administración pública no sólo debía servir, como hasta entonces, para los fines del desarrollo, sino que podía ser útil para intentar más equilibrio entre crecimiento y distribución de sus beneficios, se incorporará al programa de gobierno de manera más evidente la necesidad de mejorar y modernizar su estructura.

Al iniciarse el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz se habían logrado espectaculares avances en muchos as-

[63] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La política laboral*, p. 105.

pectos, pero no había correspondencia en la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa. Se podía afirmar que las entidades oficiales habían podido conducir con éxito sus tareas, pero era evidente también que la organización era obsoleta y que los sistemas de operación estaban gastados. En su segundo informe de gobierno, Díaz Ordaz dijo:

> Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que toque a nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución; que logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre diversas dependencias del poder público; que precise sus atribuciones, supere prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor al país.

Se decidió entonces hacer un examen riguroso de la administración, porque se requería una planeación técnica que garantizara el mejor uso de los recursos gubernamentales, mediante la jerarquización óptima del gasto público. Era necesario coordinar, mediante la planeación, numerosas dependencias, entidades y organismos públicos. Planeación y programación se convertían en referentes indispensables del proceso de modernización administrativa.[64]

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia. Para que la Comisión tuviera la información y los datos que le permitieran hacer su trabajo, se expidió en ese mismo año un acuerdo, según el cual las dependencias públicas debían enviar a Presidencia información sobre los objetivos que se hubieran fijado, los medios y recursos con que contaban para alcanzarlos y las necesidades que satisfarían esos objetivos.

[64] Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública en México*, t. 1, México, INAP-Conacyt, 1984, p. 223.

De nuevo se intentaba dar coherencia a las acciones públicas, por lo que apareció el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvió de base para establecer un programa de reforma administrativa. Con los datos de ese programa, la CAP empezó sus trabajos en organización interna de entidades, identificación de la normatividad existente, diseño de sistemas de coordinación, mejoramiento de los recursos materiales, perfeccionamiento y capacitación de personal y creación de sistemas de planeación y programación.

En su primera época, integraron la CAP los directores de planeación, gasto público e inversión, consultores jurídicos y un secretario técnico, quienes trabajaron durante los dos primeros años en la elaboración de un diagnóstico que permitiera saber qué problemas tenía el aparato administrativo.

Ese diagnóstico fue la evaluación muy completa del funcionamiento de la administración pública mexicana. Es un documento valioso por su veracidad y visión integral. La investigación demostró que no se contaba con instrumentos adecuados para la planeación administrativa que sirvieran para hacer cambios inmediatos o futuros; encontró que los procedimientos, muy generales, provocaban confusión entre normas administrativas y legales. Preocupó a la CAP el enorme cuerpo de disposiciones reglamentarias que por falta de revisión y depuración entorpecían el quehacer de las oficinas. A ese respecto, recomendó crear unidades de organización y métodos en cada una de las dependencias, para analizar la actividad administrativa, ordenar las normas que regulaban las actividades de las dependencias, proponer las modificaciones necesarias para que el trabajo administrativo se hiciera con base en criterios más racionales e incorporar técnicas necesarias para modernizar los procedimientos.

Aspecto fundamental en el diagnóstico de la CAP fue la distribución de funciones; analizó primero el aspecto formal contenido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y confrontó luego la realidad con lo dispuesto

en la norma. Encontró duplicaciones, falta de coordinación, confusión respecto al campo de actividades y deficiencias en los sistemas de comunicación. Respecto a la distribución de funciones en programas y planes de desarrollo económico y social, la comisión hizo las primeras sugerencias para promover acciones públicas por sectores de actividad económica y social de acuerdo con el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.[65] También encontró un número excesivo de funciones por exclusión, es decir, las que se atribuían de manera genérica a una dependencia, porque la ley lo señalaba así, o porque no se atribuían expresamente a otras dependencias.

Otro problema importante que encontró la CAP fue la enorme dispersión de funciones en construcción, reconstrucción y conservación de obras, renglón delicado que se asocia fácilmente con abusos y corrupción, y aconsejó que se lo atendiera sin dilación. La necesidad de redoblar los controles en este campo quedó de manifiesto durante el gobierno de Díaz Ordaz; se expidieron entonces la Ley de Inspección de Adquisiciones y la de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y se reformó la del Control del Sector Paraestatal para que los organismos que lo integraran mejoraran su rendimiento. También se instruyó al mismo sector para que presentara el programa de inversión que se incluiría en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otra parte, se fortalecieron las atribuciones de los órganos de gobierno, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.[66] De la información que recabó la comisión, se encontró que, por razones diversas, no se cumplían todas las funciones señaladas en la ley, por falta de presupuesto o por deficiencias en los sistemas de control, y que incluso había dependencias que realizaban

[65] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 265.

[66] Ma. Guadalupe Acevedo, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, UNAM, FCPS, 1980, p. 21.

funciones no previstas en la ley, por lo que las duplicaciones fueron más complejas de lo que se pensaba.[67] La comisión estaba en lo cierto al señalar que la administración pública ya no respondía a las necesidades que exigía el desarrollo del país, lo que obligó al gobierno entrante a hacer cambios que, una vez más, parecieron impuestos por la necesidad de remozar el andamiaje sobre el que se había sustentado la estabilidad del sistema político.

El gobierno de Echeverría también recurrió a medidas de tipo administrativo y de reivindicación social, que reforzaron la tendencia del sistema a controlar al sector obrero. Se decretó la revisión de los contratos colectivos de trabajo y se redujo la semana laboral a cinco días. Para los trabajadores al servicio del Estado se dictaron medidas que reestructuraban los sistemas de administración en cuanto a la incorporación, desarrollo, remuneración y capacitación.

Las instituciones que se enumeran en seguida se crearon con el propósito de apoyar el salario de los trabajadores, pero sobre todo para tener sobre ellos un control suficiente a fin de conservar la estabilidad del sistema. Aparecieron, pues, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores. Con el mismo propósito se ampliaron las actividades de la Conasupo con el sistema de comercialización en los mercados urbanos y rurales.[68] Se creó la Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo, cuyo objetivo era ajustar los niveles de ingreso a las presiones inflacionarias, y se facultó a la Comisión

[67] La comisión propuso un plan nacional de desarrollo que no fue posible concretar porque estalló la crisis de 1968.

[68] En 1970 la Conasupo operaba 1 200 tiendas de venta de menudeo y tres fábricas; en 1975, 2 800 centros de compra, 6 000 tiendas de menudeo y 28 fábricas. Datos incluidos en *Conasupo Gaceta*, 1 de enero de 1976, pp. 2-5, citado por Carlos Tello, *op. cit.*, p. 186.

Nacional de Salarios Mínimos para poner en práctica ajustes de emergencia. Otro cambio fue la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría, para aprovechar plenamente el potencial de esa industria.[69]

Durante el gobierno de Echeverría se consideró que era importante reformar la administración puesto que el gobierno participaba en la mayoría de los sectores económicos, lo que exigía una importante adecuación del aparato administrativo.

Para sustituir a la Comisión de Administración Pública, en 1971 se creó, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Estudios Administrativos, que se encargó de coordinar los trabajos relativos a esas adecuaciones. En enero de ese mismo año, por acuerdo presidencial, se crearon las Comisiones Internas de Administración, para que dieran unidad y coherencia a los programas de reforma.[70] Estas comisiones se apoyaron en las Unidades de Organización y Métodos, y posteriormente en las de Programación, a fin de que "mediante la participación de los responsables de los principales servicios, se propusieran y establecieran las reformas que fueran necesarias en los órganos públicos y se implantaran sistemas administrativos comunes que propiciaran su eficiencia".[71]

También se responsabilizó a las Unidades de Organización de la asesoría técnica necesaria para la ejecución de las reformas. La coordinación adecuada de estos mecanismos permitió establecer "un sistema de información que facilitó la toma de decisiones por parte del responsable de cada Secretaría de Estado y del gobierno en su conjunto. Esto ayudó

[69] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, 1976, p. 466.

[70] *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero y 11 de marzo de 1971.

[71] Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, p. 399.

a la utilización de datos confiables que podrían consultar otros sectores sociales".[72]

La Dirección de Estudios Administrativos elaboró las "Bases para el programa de reforma administrativa del Ejecutivo federal, 1971-1976", en las que se integraron 11 subprogramas con reformas para programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, legislación, recursos humanos y materiales, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, y organización sectorial y regional.[73]

Con esta reforma se procuró hacer más eficaces las entidades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo para aprovechar mejor los recursos estatales, agilitar y descentralizar los mecanismos operativos de las dependencias públicas, y acelerar y simplificar los trámites. Estas reformas tenían también el propósito de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.[74]

Para reglamentar la organización interna de sus estructuras, se reformaron los artículos 17, 18, 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Otra decisión, que ya mencioné, fue la técnica del presupuesto por programa implantada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal 1975-1976, "que entrañaba la relación costo-beneficio al asociar los recursos públicos con la obligación de exhibir resultados concretos de acuerdo con lo programado".[75]

[72] Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, 1983, p. 332.

[73] Según A. Carrillo Castro: "Este documento estableció el marco conceptual utilizado para promover y coordinar la reorganización del aparato administrativo". Citado en R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 272.

[74] R. Rives Sánchez, *op. cit.*, p. 371.

[75] R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 286.

En esos años empezó a ser clara la importancia de la modernización administrativa, que aportaba soluciones modestas, pero útiles, para los programas que creaba la complejidad de su aparato. No obstante, el gobierno reaccionó de manera contradictoria; como en sexenios anteriores, subordinó esa modernización a otros propósitos, y se desvaneció así su eficacia.

Podemos decir que en el sexenio de José López Portillo por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios. Para impulsar programas de reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, (CGEA) que dependía del presidente, y que fue la unidad responsable de cumplir con el ambicioso propósito de "reorganizar la administración para organizar el país". Su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico, no menos el social, se subrayó entonces, y a la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales. La Coordinación propuso un ambicioso Programa de Reforma Administrativa en el que se incluyeron distintos subprogramas mediante los que se buscaba reformar áreas de la administración que acusaban rezagos importantes, La coordinación del plan correspondió a la CGEA y la ejecución a los funcionarios de niveles intermedios y altos de la estructura administrativa; situación que acabó atentando contra sus posibles buenos resultados, dado que no se logró involucrar a los funcionarios de nivel operativo en quienes recaía la mayor parte de las áreas comprometidas en el plan. La reforma administrativa era preocupación antigua de López Portillo, quien había sido presidente de la Comisión

de Administración Pública. Creía firmemente en las bondades de la modernización y aprovechó su investidura para impulsarla. Buscó el apoyo de sus colaboradores cercanos, de manera que la comunicación fuera más directa que la tradicional de los acuerdos con secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y directores de empresas estatales importantes. Con ese propósito, se formaron cuatro gabinetes especializados: economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior. Se planteó la necesidad de modificar y fortalecer las instituciones existentes y establecer el compromiso de mejorar la administración de los servicios públicos, tareas que se encargaría de supervisar la CGEA, convirtiéndose con ello en una unidad poderosa, puesto que tenía el total respaldo del presidente. Los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas, entre otras cosas porque se intentó incidir en muchos ámbitos de manera simultánea y porque muchas de las propuestas acabaron siendo prescriptitas, con escasa viabilidad, sobre todo para que fueran incisivas y transformadoras en el largo plazo.

La nueva Ley Orgánica, al incorporar la organización sectorial, reasignó funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza del sector, a fin de evitar conflictos y duplicaciones. Existían, por ejemplo, dos secretarías encargadas del fomento a la industria: la de Patrimonio Nacional (que apoyaba a la industria paraestatal) y la de Industria y Comercio (más ligada a la privada, aunque promovía la industria en general). Se intentó corregir esta duplicación con la nueva Ley Orgánica, que transfirió todas las funciones de promoción a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. El fomento de las actividades agropecuarias y forestales correspondía a dos secretarías: Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería. La segunda era responsable de elaborar el plan agrícola nacional, pero se limitaba de hecho a las tierras de temporal, mientras que la Secretaría de Recursos Hidráulicos intervenía en

las tierras de riego, que son las de mayor rendimiento. De esta manera, la dependencia encargada del plan sólo tenía injerencia directa en la parte menos productiva del sector agrícola. Se intentó corregir formalmente esta deficiencia con la transformación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para integrar insumos y riego.

El organismo responsable del fomento pesquero, que era el Departamento de Pesca (posteriormente convertido en secretaría), acumuló funciones hasta entonces dispersas en la antigua Secretaría de Industria y Comercio, en las de Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria, y en algunos fideicomisos que desaparecieron. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tomó a su cargo los asuntos relativos al transporte marítimo. La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asumió el pleno control de los servicios de agua potable y alcantarillado, antes a cargo de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos y Patrimonio Nacional, y se le encomendaron funciones en asentamientos humanos, que habían correspondido a la Secretaría de la Presidencia. El gobierno de López Portillo, luego de asignar prioridades a la comercialización de los productos de consumo popular, creó la Secretaría de Comercio para concentrar en ella atribuciones hasta entonces repartidas entre Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional.

La desconcentración de funciones se incorporó como recurso modernizador en la Ley Orgánica para atender mejor asuntos que la sociedad demandaba al gobierno. La Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, encomendó las decisiones y trámites administrativos a 31 delegaciones generales establecidas en marzo de 1978, y sus organismos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional. Esta nueva infraestructura debía adecuar los planes y programas educativos nacionales a las necesidades de

cada estado. Las delegaciones generales, familiarizadas con las necesidades locales, podrían precisar la demanda estatal de educación, determinar los medios para satisfacerla y planear los servicios educativos de acuerdo con el desarrollo de los estados. Delegar funciones, que no fue fácil para la Secretaría de Educación Pública, significó un primer paso en el intento de descentralizar la educación.

Las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de los cuadros. Esa 'barrera', entre otras cosas, dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción, que tradicionalmente había sido el partido en el poder. Ciertos segmentos de la estructura administrativa pública tenían ya funcionarios especializados, por ejemplo, en salud, donde los médicos han predominado en los puestos de responsabilidades administrativas, o los ingenieros, quienes por tradición han ocupado los de obras públicas. La modernización administrativa exigía conocimientos especializados más que alguna formación profesional. Estos funcionarios pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista. La circulación de las elites gobernantes se da cada vez más dentro de la administración pública.[76] En los últimos tres gobiernos se vio claramente que era posible negar a puestos de alta responsabilidad sin haber tenido ninguna militancia parti-

[76] Rogelio Hernández, "Formación y trayectoria de los secretarios de Estado", citado por Claude Oilbert, "Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", México, 1986 (mimeo), p. 8.

dista.[77] La alta función pública ya no dependió del partido en el poder, pero sí los militantes, quienes adquieren importancia según los resultados que alcanzan en la organización de campañas y elecciones, y en el control que tengan sobre los grupos corporativos y sindicales que integran al partido, lo cual no significa que puedan llegar a los altos puestos de la administración. Elemento importante para afianzar a los nuevos funcionarios fue la expansión de los organismos y empresas paraestatales, a los que se incorporó nueva tecnología, y donde los cuadros de altos funcionarios necesitaban capacitación especializada para atender sistemas complejos de funcionamiento y sustituir decisiones improvisadas por otras más consistentes. Y sin embargo, en vista del destino que tuvieron las paraestatales en los últimos años, la preparación técnica de los funcionarios no parece haber influido en el éxito de esos organismos.

Siempre se había pensado que la modernización administrativa no había tenido buenos resultados porque no había contado con el apoyo político necesario; López Portillo se lo dio, pero no hubo los cambios que se esperaban, porque esta vez, aunque parezca contradictorio, las decisiones iniciales relativas a la modernización se desvirtuaron a tal punto, que se transformaron en problemas aún más graves que los existentes. Para dar un solo ejemplo: se previó, mediante la Ley General de Deuda Pública, controlar los préstamos externos, pero la deuda contraída en esos años alcanzó proporciones enormes, como lo demuestran los datos incluidos en el cuadro 11.

Dentro del programa de reforma administrativa se incluyó la reforma de ventanillas, con la que se pretendía mejorar los servicios de orientación y ayuda al público en las oficinas

[77] María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en V. E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 19-45.

Cuadro 11. Deuda pública externa: servicio y coeficiente con el PIB, 1946-1983 (millones de dólares)

Año	*Total*	*Largo plazo*	*Corto plazo*	*Exportaciones*	*Servicio*	*Coeficiente S/E*[1]	*Coeficiente S/PIB*[2]
1946	485	nd	nd	395	nd	nd	nd
1960	810	nd	nd	739	720	nd	nd
1970	4 262	3 259	1 003	2 933	2 548	.246	.125
1976	19 600	15 923	3 677	7 371	3 837	.346	.316
1977	22 912	20 185	2 727	8 404	6 287	.456	.310
1978	26 264	25 028	1 236	11 925	10 180	.527	.284
1979	29 757	28 315	1 442	16 131	7 681	.631	.219
1980	33 813	32 322	1 491	24 819	9 543	.309	.195
1981	52 961	42 207	10 754	30 810	9 982	.310	.256
1982	58 874	49 549	9 325	28 919	8 416	.350	.098
1983	62 556	52 779	9 777	28 282		.300	.144

Fuentes: Banco de México, *Informe anual*, México, varios años; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", pp. 846-847, México, 1984.

[1] Coeficiente S/E: servicio de la deuda como proporción del total de las exportaciones.

[2] Coeficiente S/PIB: servicio de la deuda como proporción del producto interno bruto.

Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 161.

de gobierno, que si bien tuvieron (y tienen) cierto valor, no fueron mecanismos eficaces para comprometer a la sociedad en el programa modernizador. Sólo se consiguió simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales y mejorar los procedimientos para que cualquier persona pudiera presentar quejas o sugerencias, ya por medio de grupos (colegios de profesionistas, sindicatos, confederaciones y cámaras), ya a título individual. Sin embargo, en julio de 1982 se había perdido ya el entusiasmo original. Los encargados de la reforma de ventanillas quisieron que siguiera apareciendo como noticia de primera plana, con la fuerza que tuvo el

programa en sus inicios, pero sus alcances reales fueron limitados a pesar de la publicidad. La simplificación de los trámites resolvió sólo parcialmente los problemas de quienes se ven obligados a iniciar algún trámite burocrático. Con esos resultados insignificantes, fue evidente que la reforma simulaba alentar la participación para comprometerla en el mejoramiento administrativo.

Todo cambio administrativo supone un cambio de actitud en el personal, es decir, hay que convencerlo, persuadirlo, de que las reformas son necesarias, útiles, para que su trato con los usuarios sea más expedito. Pero en vez de trabajar en ese aspecto, fundamental para el buen éxito de la reforma, se recurrió una vez más a la prebenda; en este caso, semana laboral de cinco días, horarios y vacaciones escalonados y modificaciones a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que a partir de febrero de 1978 incluyó a representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras medidas tenían por objeto establecer un sistema más moderno y funcional para organizar al personal público. Lo que se logró fue rediseñar el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para que las funciones correspondieran a los puestos y establecer equivalencias entre ellas en el tabulador de salarios. El nuevo sistema, que estableció jerarquías en los puestos y asignó sueldos más elevados al personal especializado, debía alentar la capacitación de los empleados, quienes no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a otra. Se procuró además coordinar varias dependencias para capacitar al personal, y se creó un procedimiento para que las relaciones laborales entre el Estado y su personal coincidieran mejor con las leyes vigentes. Hubo incluso un intento, que no prosperó por falta de consenso, de crear un órgano central encargado de establecer normas y políticas generales para administrar los recursos humanos en el sector público.

Para nadie es novedad que en nuestro país era, y sigue siendo, imprescindible modernizar la administración de justicia. Con ese objeto, se intentó que la aplicación de las normas de derecho fuera más eficiente mediante la colaboración de todas las instituciones comprometidas en ese aspecto. El 30 de abril de 1980, en una reunión del gabinete, se elaboró el mecanismo de participación y consulta para escoger los instrumentos y medidas con los cuales diagnosticar y remediar los problemas de prevención, administración de justicia, limitación de competencias jurídicas y readaptación social. Pero era demasiado tarde; apenas se logró avanzar en la definición de propósitos.

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podía contribuir no como un mero recurso instrumental, sino de manera activa y hasta determinante. Pero no sólo eso; al tomarse conciencia de la importancia de contar con un aparato administrativo mejor ajustado, se desprendieron funciones como planeación y coordinación, que cobraron más importancia, ganada en función de la racionalidad y coherencia que debía tener la actividad gubernamental. Ampliar el espectro de la participación estatal exigía, como contraparte, programarla y proyectarla en distintos plazos.

En el periodo que analizamos aquí eso no fue fácil. En la medida que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder, pero también fue protagonista y víctima de pugnas internas. Sus conflictos permitieron burocracias que impidieron que las tareas gubernamentales tuvieran la racionalidad que necesitaban. Sin duda se procuró conseguir más eficacia mediante la programación, la presupuestación y la planeación, pero éstas retrocedieron ante decisiones inmediatas que favorecieron proyectos impulsados por algún grupo dentro

de la burocracia. Peor aún, esas circunstancias abultaron el número de organismos gubernamentales; tal es el caso de las paraestatales, cuyo crecimiento fue desproporcionado.

Tampoco resultaron suficientes los esfuerzos de control, por ejemplo, en la sectorización y en los escasos logros de la legislación diseñada para ese mismo propósito. Las comisiones, cuyo propósito era coordinar, fueron recursos efímeros; se las creó para resolver problemas a los que el presidente daba importancia, ya porque efectivamente la tenían, ya porque él artificialmente se la concedía. En todo caso no se pensó en ellas como parte de un plan de envergadura, sino como recursos inmediatos que nunca lograron rebasar las circunstancias. También los planes fueron limitados, a pesar de que en ellos se incorporó el desarrollo regional como elemento indispensable.

A pesar del poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y probablemente debido a ello, se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública. El desequilibrio entre desarrollo económico y beneficios sociales escasos y mal distribuidos, y el fracaso en ordenar las tareas del Estado a partir de propósitos claros, habían debilitado la legitimidad del gobierno y pusieron en entredicho la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos.

A partir de los años sesenta se reconoció explícitamente que la modernización administrativa era un elemento indispensable para la cohesión de los distintos programas de gobierno, incluso se hizo un diagnóstico preciso de distintas áreas y sus problemas. Con ese criterio, la relación de sistema político y administrativo ya no fue de estricta subordinación.

Los límites que los propósitos modernizadores encontraron es que se encasillaron en propuestas diseñadas unilateralmente, es decir, sin considerar el entorno en el que se estarían dando las reformas, el compromiso de los

funcionarios para apoyarlas, los distintos actores que podrían convertirse en aliado o enemigos de las reformas, y, a la sociedad quién se beneficiaría o no de sus impactos. De ahí que es resultado fuera que corrieron la suerte de los presidentes que los impulsaron. En nuestra cultura administrativa, no se logró distinguirlos como medio para fortalecer los consensos sino como decisiones arbitrarias tomadas por el gobernante en turno. Sin duda, el voluntarismo presidencial y la abundancia de recursos fueron medio de inspiración para muchos programas en esta materia, pero no ayuda para que se reconozca la utilidad de la modernización administrativa en los programas gubernamentales. Si las acciones para mejorar la administración se hubieran incorporado a los proyectos del gobierno como decisiones reflexionadas y de consenso, sus resultados podrían haber contribuido a lograr un clima de más armonía entre el gobierno y la sociedad, lo que, obviamente, habría repercutido en el fortalecimiento del Estado y en la capacidad de la administración para adecuarse a nuevas realidades.

4. 1980-1990: DE NUEVA CUENTA, LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Para entender las decisiones que tomó el gobierno de Miguel de la Madrid con el propósito de mejorar la estructura administrativa y su funcionamiento, es necesario tener en cuenta los programas de reforma de gobiernos anteriores, en especial el de su predecesor inmediato, ya que, como dije en el capítulo anterior, fue durante ese gobierno cuando el apoyo que se les otorgó les confirió importancia decisiva en las tareas de gobierno. En su campaña electoral, Miguel de la Madrid habló de revisar la estructura administrativa, aprovechar mejor los recursos y, como anticipo de lo que sería la administración durante su mandato, manifestó desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado:

> ...ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actitud reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía, en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización –que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo– y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo.[1]

[1] "Modernización de la administración pública", Consulta Popular, IEPES, 1982.

Quedó desplazada así la idea de reformar la administración y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar, se incluyó otra vez la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor público en su relación con el Estado y la sociedad.

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización. Era claro que la falta de compromiso había sido problema grave en los programas del sexenio anterior. Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes que a ese respecto contrajo el candidato Miguel de la Madrid en una reunión celebrada en León, Guanajuato, fue que el servicio público estaría "fundamentado en la equidad y la eficiencia" y proporcionaría "estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación". También en esa ocasión se refirió a la necesidad de contar con funcionarios públicos que estuvieran convencidos de los fines que procuraba el gobierno, como condición incluso más necesaria que la abundancia de conocimientos técnicos.

REORDENACIÓN ADMINISTRATIVA

A escasos días de asumir la presidencia de la República, el 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica

(que, aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 del mismo mes). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo[2] y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios.[3] Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el sexenio de López Portillo, porque a juicio del gobierno "separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional de las que regulaban su acceso a los mercados nacionales e internacionales había causado problemas funcionales que era necesario evitar".[4] A la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, según estipula la Constitución. Así, se le atribuyó la facultad de regular áreas vinculadas con las ramas petrolera, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal. A la Secretaría de Hacienda se le añadieron funciones: calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal, quedó así facultada, con el apoyo de otras entidades, para establecer criterios, precios y tarifas de bienes y servicios de la administración pública, y coordinar el sistema bancario nacional, para lo que se instaló la Comisión Intersecretarial (SHCP-SPP) que debería establecer la manera en que se indemnizaría a los bancos nacionalizados. Con esos cambios se pretendía fortalecer la rectoría del Estado.

A la que había sido Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ahora de Desarrollo Urbano y

[2] *Las razones y las obras. Crónica del sexenio, 1982-1988*, primer año, 2a. ed., Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 32.

[3] Tesis básica en el programa del nuevo gobierno, para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

[4] *Las razones y las obras*, primer año, pp. 32 y 37.

Ecología, se le sumó la tarea de definir las políticas sobre esos aspectos tan fundamentales, de carácter tan urgente, y se les confirmó como autoridad de la política inmobiliaria de la administración pública federal. A Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud), se le facultó para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los institutos nacionales de salud.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, creada el 19 de enero de 1983, fue un nuevo elemento de toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Con el secretariado se integraron a la presidencia los gabinetes especializados instaurados en el pasado sexenio, económico, agropecuario, comercio exterior y salud, cuyas funciones eran, entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes; preparar las reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos:

> Al formar esta dirección, se crea un espacio para que los asuntos que afecten o incumben a más de un área sean ventilados entre todas, de modo que decisiones finales incluyan una responsabilidad compartida entre las distintas secretarías. Además, constituye un espacio de negociación, reduciendo el potencial conflictivo entre secretarías, espacio sin duda ventajoso para el ejecutivo.[5]

Esta forma de organización, ensayada con buen éxito en otros países, Estados Unidos, por ejemplo, demuestra que la participación del presidente es el recurso más soco-

[5] *Ibid.*, p. 35.

rrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.

Para completar la reestructuración administrativa de la presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyectos de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías. En los primeros meses de 1982, se suprimieron el Fondo Nacional para Actividades Sociales (Fonapas) y las coordinaciones creadas en el gobierno anterior, cuando abundaban los recursos; en los considerandos de los acuerdos que derogaban las disposiciones que les habían dado origen, se argumentó que los objetivos y propósitos de reordenación económica del gobierno federal requerían integrar en las dependencias del ejecutivo todas las funciones que correspondían a las coordinaciones en cuestión. Se aludió que la reducción del gasto público federal exigía limitar esas unidades a las estrictamente indispensables. Así como en el sexenio anterior aparecieron por decreto, desaparecieron de la misma forma la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. Para evitar que esas medidas inquietaran a la opinión pública, dado que se trataba de organismos que incidían directamente en el beneficio social, el gobierno insistió en que las funciones se mantenían y que la atención a los grupos más débiles del campo sería preservada y reformada por medio del diseño de una estrategia englobadora de desarrollo rural integral, una de cuyas metas sería lograr la autosuficiencia alimentaria.

En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó

la concesión: "las fusiones, dijeron funcionarios de la SHCP, buscan racionalizar tanto la captación de recursos y la infraestructura disponible, como el financiamiento por sectores y por regiones".[6] Estas fusiones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto de la nacionalización de la banca.

La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara más tiempo para modificarse.

Simplificar trámites acerca al usuario de servicios con el gobierno. Es una medida relativamente sencilla en la que los servidores públicos muestran su confianza disminuyendo requisitos para ayudar a la ciudadanía; ésta, por su parte, se beneficia en tiempo y costo cuando obtiene el servicio que solicitó. Los programas de simplificación que procuran agilitar trámites y dar servicios más eficaces, siempre mejorarán la imagen de quien trabaja en la administración pública, y el usuario responderá mejor si se confía en él. Esos programas deben estar planteados de tal manera que no haya en ellos ningún rebuscamiento o falsa salida, porque, si son inaplicables, esto repercutirá violentamente en quienes pretendieron disfrazar soluciones de fórmulas demagógicas.

En febrero de 1985 se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa. Los responsables, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el director del Instituto Mexicano del

[6] *Las razones y las obras*, segundo año, p. 23.

Seguro Social, hicieron un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y simplificar. Intervinieron también, como suelen hacerlo en los actos formales, un representante del sector empresarial y el líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, los que comprometieron a sus organizaciones en el fortalecimiento del programa. En esa ocasión el presidente dijo que los logros estaban a la vista, pero consideraba también que eran insuficientes, e insistió en que sus colaboradores debían ampliar y profundizar en sus respectivos programas de simplificación. Eran de esperarse resultados superficiales, porque 'simplificación administrativa' no equivale a 'modernización', tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos. Por otra parte, la intervención del presidente demostró que, para 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento que, junto con otros, procuraba hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica.[7]

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Como se mencionó en el capítulo anterior, al inicio de su gobierno López Portillo subrayó la necesidad de contar con una planeación gubernamental bien delimitada y sustentada en metas y disponibilidad de recursos. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto es dato más que evidente de la importancia concedida a esa tarea. Miguel de la Madrid, que había sido titular de esa Secretaría, conocía

[7] El capítulo que se dedicaba a registrar los cambios del aparato administrativo desapareció de la Crónica en los volúmenes de los últimos cuatro años. Sin embargo, apareció uno dedicado a las adecuaciones del aparato económico del Estado, y otro más a la desincorporación de entidades paraestatales. Tampoco se volvió a mencionar el programa de simplificación.

de cerca su utilidad y la necesidad de fortalecer esa función. Por ello, también desde que asumió la presidencia envió una iniciativa al Congreso en la que establecía un sistema de planeación, que tomaba vigencia normativa obligatoria en la Ley de Planeación; de igual manera se reformó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno. En mayo de 1983 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluían las metas propuestas para el sexenio.

El sistema nacional de planeación se sustentaba en las orientaciones de la ley y del plan e incorporaba como herramientas a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. La coordinación entre la federación y los estados se formalizó mediante los Convenios Únicos de Desarrollo. Aspecto destacado al implantarse el sistema, pero en el que se abusó de la formalidad, fue incorporar la opinión de la sociedad respecto a temas y acciones diversos. Se organizaron foros de consulta popular (que no fueron tales), en los cuales se exponían necesidades y sugerencias, que trataban de resolverse e incluirse por medio de la concertación con grupos y particulares. Establecidos esos medios de comunicación, empezaron a elaborarse planes y programas sectoriales y regionales, inmediatos y mediatos. Ese interés en mejorar y ampliar la tarea de planeación fue una de las tesis del proyecto de De la Madrid en cuanto recurso útil para el desarrollo económico; de ahí también la insistencia en incorporar el desarrollo regional.

Debido en muy buena parte al vigor con que la sociedad manifestó su descontento ante los abusos de autoridad en que incurrió el gobierno de López Portillo, De la Madrid recogió estas inconformidades en su campaña y en los foros de consulta que sirvieron para elaborar el plan de gobierno y tomar decisiones para dar salida a ese descontento. De ahí que escogiera la renovación moral de la sociedad como otro de los principios rectores de su gobierno. Decidió, pues,

fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, pero sobre todo en el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos. Lo que resultó de esa acción política se concretó en lo que fue conocido, con mucho de exageración, como sistema nacional de control y evaluación. De hecho, aunque dispersas y desintegradas, esas funciones existían; se trató, pues, de fortalecerlas en un programa integrado.

La decisión fundamental se encaminó a recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. Para cumplir con ese compromiso, que De la Madrid veía como gran deuda con la sociedad, propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica, la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría.[8] Con esta medida, De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría. Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.[9] La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema. Ahora bien, a esta distancia es evidente que parte importante del trabajo de la Contraloría estuvo dedicado a la coordinación; por eso mismo, no se logró, como se pretendía, un sistema integrado de evaluación (como tampoco se ha logrado hasta ahora, aunque se siga aspirando a

[8] *Las razones y las obras*, primer año, p. 32.

[9] "Se busca que la administración pública refleje la instrumentación orgánica del propósito de renovación moral. Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) se constituye en el organismo globalizador en materia de control" (*ibid.*, p. 32).

conseguirlo); de hecho cada elemento del sistema funciona de manera independiente.

La Contraloría General se responsabilizó de las contralorías internas. Durante gran parte de 1983 se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la Formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías. Coordinó el trabajo de comisarios y delegados, incorporados como nueva categoría de funcionarios, para que controlaran y evaluaran las entidades paraestatales, los primeros, y las secretarías de Estado, los segundos. Estos nuevos servidores públicos, dice la crónica oficial, constituyen un importante instrumento para lograr un control eficiente, y sobre todo preventivo, ya que tienen presencia en los órganos de gobierno de las entidades gubernamentales.

El afán renovador del presidente se materializó también en la iniciativa de ley que envió al Congreso sobre responsabilidades de los funcionarios públicos y la incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral. En el título cuarto de la Constitución, que trata sobre las responsabilidades de los 'funcionarios y empleados', se cambió este concepto por el de 'servidores públicos', para eliminar la idea de que acompañaban a la función, 'distinción, prerrogativa o privilegio'.[10]

La nueva ley contiene un catálogo de los deberes propios de los cargos públicos y las formas para exigir sus observancias y castigar su incumplimiento. Al tomar la decisión de reformar el Código Civil, el gobierno se enfrentó a una reacción violenta de un nutrido grupo de periodistas debido a la tipificación de "daño moral", el cual, se dijo, limitaría

[10] *Ibid.*, p. 29.

seriamente la libertad de expresión, porque impediría a los periodistas denunciar a funcionarios corruptos, ya que podría revertírseles la acusación. También hubo reacciones por el capítulo de deslealtad incluido en la Ley de Responsabilidades, según el cual un funcionario podía ser acusado de esa falta si circulaba información confidencial que estaba bajo su custodia o a la que tenía acceso por su posición. Después de un amplio debate en el Congreso, y de movilizaciones públicas contra esas medidas, la "ley moral" se aprobó, pero con la enmienda que eximía a los periodistas de cualquier persecución injustificada; la Cámara de Diputados eliminó también las reformas al Código Penal en cuanto al delito de deslealtad, porque ocultar información podría impedir el libre flujo de la misma, elemento básico para la libertad de expresión. Esa marcha atrás fue un golpe duro para el intento de innovar, ya que estas medidas eran por una parte el primer paso en ese camino y, por la otra, significaban reconocer de manera tácita, y a veces explícita, que las prácticas que se trataban de corregir eran cosa común.[11]

En el primer mes del gobierno se tomaron medidas para limitar los privilegios de los funcionarios públicos, en cuanto a uso de vehículos, gastos de representación, etc. Para controlar los abusos del nepotismo quedó estrictamente prohibido contratar a parientes. Se puso en práctica la declaración patrimonial, recurso para asegurar el desempeño honesto de los funcionarios, y se estableció en la contraloría una unidad para recibir quejas y denuncias, a partir de las cuales se presentaron 89 denuncias penales ante el Ministerio Público y 2 500 a las contralorías internas.[12]

En mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteró que las secretarías globaliza-

[11] *Ibid.*, p. 31.

[12] María del Carmen Pardo, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 765-788.

doras serían entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector, que, como vimos antes, a partir de 1982 fueron responsables de vigilar las actividades paraestatales, y estipuló las obligaciones de los responsables de estas últimas. El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo. En ese momento, el propósito era prácticamente obligar al sector paraestatal a elevar su productividad sin aumentar gastos, lo que no suponía privatizarlo o eliminarlo.

En una conferencia de prensa, en marzo de 1984, el secretario de la Contraloría General explicó que, en tanto órgano de control, la secretaría actuaba en tres direcciones: la prevención, la cobertura nacional y la comunicación social e institucional. Se proponía normar la actuación de los funcionarios públicos, pero evitando la centralización del control, ya que se utilizarían los instrumentos existentes, sobre todo los órganos de control interno, el recurso de las auditorías internas y los comisarios de los consejos de administración de las empresas públicas.

Desde 1917 se había intentado tener algún organismo para medir los resultados de la gestión gubernamental, aunque fuera parcialmente. En estos intentos no aparece el propósito, que la lógica administrativa sugiere, de integrar la planeación, ejecución y evaluación en un mismo proceso. En esencia, lo que se buscó, de nueva cuenta, fue controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo de recursos, sobre todo presupuestales y fiscales. De la Madrid procuró fortalecer la planeación (una manera de hacerlo fue tomar en cuenta los resultados obtenidos), pero la importancia concedida a la evaluación tuvo como sustento el descrédito acumulado y acrecentado por los gobiernos anteriores. Propuso restablecer el organismo encargado del control con el propósito de que fuera parte de una acción más

integral –de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. La Contraloría General debió hacerse cargo de esa tarea, y sus ejecutores, los comisarios y delegados, deberían haber servido como filtro en la prevención de faltas administrativas, pero en este aspecto, como en otros, la urgencia de la crisis desvió los propósitos originales. Estos funcionarios tuvieron que responsabilizarse de liquidar, fusionar o vender, las empresas y organismos del sector paraestatal. Lo mismo sucedió con las contralorías internas, que se encargaron de recortes de personal y de las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que se hicieron a base de reducir las partidas. Es posible que la Ley de Responsabilidades haya creado cierta conciencia de lo que no puede hacerse en tanto se tenga la investidura de funcionario público, pero la extrema formalidad de su instrumentación amortiguó, no resolvió, problemas de fondo ligados a la corrupción.

LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En los inicios del sexenio permaneció, como reducto de la administración anterior, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, a la que se encargó dar curso a un programa en el que se incluían las tareas clásicas de la administración de personal, actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos y preparación del modelo general de servicio civil, para cumplir con uno de los compromisos de campaña asumidos por De la Madrid. Para lograr implantar un servicio civil 'mexicanizado' en el que se había pensado en gobiernos anteriores, se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa. Se entendió el servicio civil como

> racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin

> de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.[13]

Se estudiaron modelos extranjeros para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su puesta en práctica. Se enfatizó el hecho de que establecer un servicio civil era tarea inaplazable si se deseaba

> cimentar un futuro sólido con base en las experiencias del pasado y presente, pero al mismo tiempo, el modelo por aplicar tiene que surgir como producto de una técnica matizada por nuestra peculiaridad y no como el ciego transparente de un modelo cuya operación puede ser más o menos satisfactoria en otro medio, pero que por necesidad fracasaría en el nuestro.[14]

No deja de sorprender la insistente afirmación de que el nuevo modelo garantizaría auténticas carreras de servidores públicos, lo que daba lugar a suponer que no lo habían sido ninguna de las hechas por los funcionarios que hubieran actuado antes de ponerse en práctica el nuevo sistema. Por otra parte, la preocupación de no copiar procedimientos exitosos en otros países era absurda, porque no había necesidad de integrarlos al sistema de manera artificial. Más que lamentar el hecho de que los métodos de selección, incorporación y exclusión tácitos, es cierto, porque no se encuentran en ningún reglamento escrito se parezcan a los de Francia, Estados Unidos o Inglaterra, se debería tratar de aprovechar los de estos países de la mejor manera posible. Convendría analizar esos métodos en profundidad y luego, con criterios que correspondan a las necesidades del país,

[13] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria institucional*, anexo, 1984, p. 11.

[14] *Ibid.*, p. 15.

quitar aquello que los haga arbitrarios e incorporar ciertos aspectos de los sistemas ortodoxos que den solidez al nuestro. Copiar experiencias extranjeras, está ya más que comprobado, no resultaba solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a nuestros usos, no es la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva.[15]

Sin embargo, con el afán de imitar modelos extranjeros, se decidió que la escala jerárquica debería llegar hasta jefaturas de departamentos inclusive, porque la frontera entre puestos directivos y operativos parecía el límite natural al que debía sujetarse el servicio civil, ya que esta división garantizaba, por una parte, la continuidad de esfuerzos que se entiende como elemento valioso para conservar programas y experiencias exitosas, y por la otra, la flexibilidad en el nombramiento de los colaboradores responsables de la dirección y de la conducción de los programas. En términos generales, los mandos superiores tienen tareas de dirección y los mandos medios e inferiores, de operación; pero hay un sinfín de ejemplos en los que la discrecionalidad (o el tiempo y la experiencia) se han convertido en atributo de los mandos medios e incluso de los inferiores, y ha transferido dirección a esos estratos, bien porque las decisiones fluyen, o porque es justo ahí en donde se obstaculizan y detienen. En la experiencia mexicana, la elección de la escala jerárquica tendría que ser variable y depender del efecto que la función tiene en la sociedad o de las relaciones que tiene el organismo con su sindicato.

En cuanto al organismo encargado de establecer y coordinar el sistema de servicio civil, se observó que en otros

[15] María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en V. E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 21-45.

países dependía de alguna área del ejecutivo, concretamente de la encargada de manejar y controlar el presupuesto, o de la estructura del órgano legislativo; a ese respecto se llegó a la conclusión de que "la efectividad del órgano legislativo es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante".[16] Por estas razones, para el diseño del programa en México siempre se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de este programa, es decir, un órgano que dependiera del ejecutivo y que fuera responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Un dato que sorprende en el planteamiento de estas ideas, aunque no se conocen cifras, es que

> al establecerse el servicio civil de carrera en México y de aceptarse el nivel jerárquico que se proponía (jefatura de departamento inclusive), todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de esos límites, que en ese momento eran de confianza, pasarían a ser de base.[17]

Es evidente que de esa manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Resulta más o menos claro, aunque no hay pronunciamientos oficiales al respecto, que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo.[18] Los responsables de echarlo a andar no lograron rebasar la etapa de elaboración y anteproyecto de ley, pero está explícito en el segundo

[16] *Memoria institucional*, pp. 16-17.

[17] *Ibid.*, p. 17.

[18] Lo cual se observa con toda claridad en los documentos que consignan las estructuras orgánicas, los programas y el detalle de la información presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

informe de gobierno de De la Madrid que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.[19]

En los inicios de este gobierno, aparecen claramente las primeras observaciones respecto a la modernización administrativa, que se define

> como el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.[20]

Esta definición general remite a un documento normativo y, por lo tanto, también general, que no permite comprender el alcance de lo que habría sido el proceso de modernización. Tal como en el análisis sobre el comportamiento de las estructuras administrativas, las burocracias tuvieron distintas posiciones: en algunos círculos dirigentes se mantuvo la idea de que el logro de los grandes objetivos nacionales estaría ligado a la armonización de las tareas administrativas y políticas, de manera que

> la administración pública se ponga invariablemente al servicio de los objetivos de la sociedad y del Estado. Por ello, se requiere que la organización de la administración pública sea eficiente, flexible, articulada al Sistema Nacional de Planeación Demo-

[19] Esta comisión se constituyó el 29 de junio de 1983 como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo para la instauración del servicio civil. La integraron los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto (quien la presidía) y de la Contraloría General, y el secretario general de la FSTSE (Secretaría de Programación y Presupuesto, *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, agosto de 1984).

[20] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe de Labores*, 1 de agosto de 1982-31 de septiembre de 1983, p. 203.

crática, orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población.[21]

En otros círculos, la prioridad era hacer frente a los desequilibrios económicos sin que para ello se requiriera ningún tipo de mejoramiento administrativo. Por el análisis que a continuación se incluye, ésta parece ser la opinión que prevaleció.

Al analizar las transformaciones de las oficinas administrativas responsables de coordinar los programas de modernización, se observa que en 1983 y 1984 funcionaron la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, que dependía directamente del secretario de Programación y Presupuesto, y la Dirección General de Servicio Civil, a la que se asignó, además del proyecto general del servicio, elaborar el anteproyecto de la ley correspondiente. A la Unidad de Modernización se le dieron los recursos de la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos, que ascendían, en ese entonces, a 260 millones de pesos. Las tareas siguieron respondiendo a viejas inquietudes y problemas aún no resueltos. Esta Unidad debía apoyar los programas de reestructuración del sector público para que fuera más racional y diera congruencia a las atribuciones, funciones y recursos.[22] Puesto que la crisis económica aún no alcanzaba proporciones alarmantes, no se mencionaba la desincorporación de entidades paraestatales, motivo de reflexión en estudios importantes, que acabó convirtiéndose en uno de los programas prioritarios del gobierno de De la Madrid, entre sus propósitos de modernización administrativa. Sí se insistió, como señalé en páginas anteriores,

[21] Miguel de la Madrid, *Segundo informe de gobierno. Política económica*, 1984, p. 103.

[22] El dato que consigna el *Primer informe de gobierno* es que se redujeron 51 direcciones generales y 27 equivalentes en el sector paraestatal.

en que era necesario fortalecer medidas que apoyaran la organización sectorial, la descentralización y la desconcentración administrativa.

En 1984, la Unidad de Modernización se transformó en Coordinación General, de la que dependió una Dirección General de Modernización de la Administración Pública con rango menor, puesto que se subordinó a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la SPP. Es evidente que se entendía la administración pública como medio para servir a los objetivos del Plan Nacional y a los programas de gobierno, y la modernización, de haberse puesto en práctica, hubiera también contribuido a ello. Nada se logró en este aspecto fundamental dentro de la perspectiva de la investigación administrativa; quizá no haya sido intención deliberada del presidente sumir la modernización en el olvido, sino que la crisis fue de tal magnitud que desvió la atención y con ello se perdió la relativa autonomía que con tantas dificultades había conseguido la administración.[23]

La Dirección General de Servicio Civil continuó su tarea (definir las bases teóricas y elaborar el anteproyecto de ley), lo que indica que el proyecto fue muy limitado: reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios, modificar el sistema de pensiones, etc. En 1984 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma subsecretaría. La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió aun más de rango cuando se la subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, y se le encomendó el programa de modernización administrativa, para lo que le asignaron

[23] Se publicaron también los decretos de extinción de 14 comisiones intersecretariales y dos comités (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 1984). Se informó además de 149 procesos de liquidación o extinción en el sector paraestatal.

sólo 129 millones de pesos, presupuesto escaso si tenemos en cuenta los efectos de la devaluación y la inflación. En febrero de 1985 se remitieron a las dependencias del sector central los "lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y modernización de estructuras y organizaciones".[24] La modernización quedó pues reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada. A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas en nombre de la 'austeridad', y la "racionalidad detuvo el crecimiento del aparato administrativo".[25] El pacto de solidaridad económica sirvió para los mismos propósitos. El proyecto político del sexenio 1982-1988, que se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. La pregunta que queda sin respuesta es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarias que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica (como sucedió durante los primeros años de gobierno de López Portillo) o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten las crisis mejor preparados.

[24] Un acuerdo presidencial emitido el 26 de julio de 1986, obligó a la suspensión de esos registros (Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno. Política económica*, México, 1986, p. 136).

[25] Se redujeron 8 122 direcciones de áreas y departamentos y 1 318 de nivel equivalente en el sector paraestatal. En total fueron, para el periodo 1985-1986, 1 574 unidades administrativas. Se cancelaron 13 404 plazas que representaban el 1% del total existente y que importaban 58 mil 623 millones de pesos. Se redujo en 75 781 millones de pesos el gasto de recursos materiales y servicios generales (Secretaría de la Presidencia, *Sexto informe de gobierno. Política económica*, 1988, p. 205).

5. 1990-1995: LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, TEMA AJENO EN LA AGENDA POLÍTICA

Al igual que los gobiernos anteriores, el del presidente Carlos Salinas de Gortari no concedió ninguna importancia en su agenda política a la modernización de la administración pública. De hecho, para integrar este capítulo se acudió tanto a documentos oficiales como a análisis académicos, así como a los informes presentados ante el Congreso de la Unión, los que no refieren a estos temas, señal inequívoca de la nula importancia que se les concedió. Sin embargo, para el presidente resultaba imperativo tomar decisiones que le fueran útiles para conseguir la legitimidad que, a juzgar por los resultados obtenidos en las elecciones y por la inconformidad social visiblemente manifiesta por ellos, le había sido regateada en las urnas. "En 1988 asume la presidencia de la República Carlos Salinas después de una contienda electoral llena de irregularidades. Su triunfo sobre el candidato de uno de los partidos de oposición no fue aceptado por una parte muy importante de la población. Los resultados no fueron convincentes debido a la gran cantidad de anomalías que se presentaron, como 'la caída del sistema' al término de la jornada electoral y el posterior incendio del local en donde se encontraban guardadas las boletas electorales. A lo largo de toda su administración, pero particularmente al inicio de la misma, todas las acciones que emprendió parecieron estar encaminadas a cobrar la legitimidad que estuvo

siempre en tela de juicio".[1] De ahí que el Ejecutivo Federal emprendiera una serie de medidas tendientes a poner en claro que su gobierno no iba a seguir tolerando los excesos cometidos, por ejemplo, por las cúpulas sindicales, que se habían transformado en liderazgos poderosos, incidiendo de manera nociva en las políticas sectoriales vinculadas con los diferentes gremios a los que decían representar y desvirtuando su cometido original, encaminado a defender los derechos de sus agremiados.

LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Una ventana de oportunidad pareció presentársele al Presidente en el área de educación, cuyo funcionamiento administrativo mostraba desde tiempo atrás claros y graves problemas, resultado del excesivo centralismo en decisiones, procesos, trámites y manejo de personal, entre otros. De ahí que la anunciada desde años atrás e igualmente pospuesta descentralización de los servicios educativos, parecía ofrecer un escenario para mejorar el sistema educativo, logrando al mismo tiempo, debilitar a uno de los más poderosos sindicatos: el de maestros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).[2] Respecto al sistema educativo,

[1] Erika Döring, y Carmen Evelia Hernández, "La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal", *Gestión y Estrategia*, núm. 7 [edición electrónica], disponible en: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm.

[2] En cumplimiento de su mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1973, que establece que la promoción, establecimiento, organización, dirección y sostenimiento son actividades que comprende la función educativa, y en la que se prevé la concurrencia de facultades entre la federación, los estados y los municipios que, sin embargo, conllevó a la concentración y centralización. La ley disponía que la Federación podría celebrar con los estados y los municipios

el mismo documento señalaba que motivado por diversas causas y justificaciones, el sistema educativo había crecido de manera centralizada; por lo que resultaba preciso descentralizarlo para innovar y mejorar los servicios. Por ello,

---

convenios para coordinar o unificar los servicios educativos. En diciembre de 1982, el entonces Presidente de México, retomando los planteamientos captados durante su campaña electoral, anunció la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación básica y normal, así como los recursos de apoyo correspondientes, sin demérito de los derechos laborales y de organización sindical. En ese sentido y en el marco de la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Educación Pública elaboró el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988, puntualizándose "que transferir a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, constituye en parte un hecho esencial para lograr los objetivos de la descentralización de la vida nacional y contribuir, mediante la participación de la comunidad, al desarrollo integral de los estados". La Secretaría de Educación Pública inició diversas acciones para crear la infraestructura necesaria para llevar a cabo la descentralización de la educación básica y normal, y el 8 de agosto de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, propondría a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo y establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. Por medio de este Decreto se reorganizaron las delegaciones generales cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. Asimismo, se creó una Coordinación General para la Descentralización Educativa, que tendría como función "auxiliar al Titular de la Secretaría de Educación Pública en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización". Posteriormente, el 20 de marzo de 1984, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que establecía los lineamientos a que se sujetarían las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal. Dicho Decreto disponía la celebración de acuerdos de coordinación que preveían el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas de educación estatales. Para ello, se crearían en cada entidad federativa: a) el Consejo Estatal de Educación Pública, y b) la Dirección General de Servicios Coordinados

era indispensable impulsar las potencialidades y la creatividad existentes en todas las regiones del país; se debían acercar las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Por tanto, descentralizar, de acuerdo con las características de cada entidad, sería una prioridad del programa de modernización educativa, sin menoscabo del mantenimiento de la unidad necesaria del sistema educativo nacional.[3] Uno de los objetivos que se propuso para servir como guía de la política educativa durante esos años se resume de la manera siguiente: "descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las caracterís-

---

de Educación Pública. El primero tenía por objeto promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales. La segunda se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas establecidos por la SEP. En el Decreto, igualmente, se señalaba que a medida que se fueran instalando los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, desaparecerían las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se disolverán los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. El 19 de mayo de 1992 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscribieron el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por medio del cual el gobierno federal traspasó y los gobiernos estatales recibieron los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP había prestado, en el estado respectivo, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación. En esa misma fecha, se publicó también en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. El objeto de dichos convenios es el oportuno y cabal cumplimiento del Acuerdo, www.sep.gob.mx/works/resourses/Lacalontenuel4269/07001.pdf.

[3] *Ibid.*, p. 102.

ticas de los diversos sectores integrantes de la sociedad".[4] Se agregaba que para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa era necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas académicos, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Resultaba necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales".[5]

Para entender la propuesta hecha por el gobierno y lo que ocurrió en la realidad, es importante tomar en consideración que "ningún gobierno estatal, hasta donde se conoce, realizó un diagnóstico serio para conocer con precisión la capacidad administrativa e institucional de su entidad para asumir la transferencia de los servicios educativos. Las administraciones estatales no habían tomado las medidas preventivas mínimas, como pudo haber sido la elaboración de un diagnóstico, anticipando una posible transferencia de la administración educativa, no obstante que se trataba de una tendencia y discusión añejas. Los estados, ajenos a la gestión del proyecto descentralizador, fueron sorprendidos por la inminencia de la reforma educativa".[6] Esto apunta hacia el hecho de que no se estaba atendiendo una demanda de los estados, sino que incluso se puede afirmar que "nunca hubo por parte de los gobiernos de los estados un interés por recibir la operación de la educación. No había razón para estar interesados en recibir algo que, en principio, suponía

[4] *Ibid.*, p. 103.

[5] *Ibid.*, p. 104.

[6] David Gómez Álvarez, *Educar en el federalismo; la política de descentralización en México*, México, ITESO, Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, 2000, p. 158.

más problemas que beneficios. La mayoría de los estados de la República intentaron infructuosamente oponerse o, en su defecto, posponer, una tendencia siempre inconclusa: la descentralización de los servicios educativos. Tampoco hubo nunca movimientos sociales, magisteriales o de cualquier clase en los estados de la República, que pregonaran la descentralización de la educación. Todo lo contrario: si había alguien que se beneficiaba de la centralidad del sistema educativo era el sindicato, en particular su dirigencia".[7]

La descentralización de los servicios educativos resultó, entonces, una decisión tan "negociada" e incompleta, que se identificó como *federalización educativa*, consignada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado el 19 de mayo de 1992; con esta decisión no se logró hacer frente al sindicato de maestros en su pretensión de seguir teniendo un único contrato colectivo. La decisión consistió en transferir los servicios de educación básica a los estados, el gasto corriente y las instalaciones, dejando a los estados una mínima cantidad de recursos para la "innovación" y manteniendo intacta la titularidad al SNTE.[8] Este acuerdo obligaba a mantener de manera paralela, al menos durante un tiempo, la estructura y el estatus de maestros estatales, con la nueva estructura que correspondería a los servicios federalizados. El documento que consigna el Acuerdo, señala:

> [...] a fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha con-

[7] *Ibid.*, pp. 157-158.

[8] Para más detalles consultar María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999; especialmente el artículo de Alberto Arnaut, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", pp. 63-100.

venios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. A partir de ese Acuerdo corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial. En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios educativos, así como los recursos financieros utilizados en su operación.[9]

Esta situación permite concluir que de la decisión del gobierno federal de "federalizar" los servicios de educación básica en las condiciones descritas, no se iban a extraer los dividendos políticos que se hubieran derivado al haber, efectivamente, enfrentado a uno de los poderosos sindicatos y debilitado con ello la estructura corporativa construida después de la Revolución. Habiendo transcurrido quince años de ese pacto, las estructuras federal y estatales continúan conviviendo, generándose problemas graves que, entre otras cosas, han obligado a algunos estados a solicitar la devolución de los servicios a la federación.[10] A partir de la conclusión de la transferencia de los servicios, correspondería a las autoridades educativas locales la consumación de

[9] Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (*Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992).

[10] *Cfr.* Amalia García, "Agotado el actual modelo educativo. Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación", *Reforma*, 3 de septiembre de 2006, sección nacional, p. 18.

la puesta en marcha del federalismo educativo. La llamada integración de los subsistemas se antojaba como la primera tarea de las autoridades educativas locales. Una tarea más compleja que la simple transferencia de los servicios educativos de un orden de gobierno a otro.[11] En la práctica, lo que ocurrió fue que una vez descentralizados los servicios de educación, los estados no integraron los dos subsistemas y la federación se desentendió de lo que correspondería a la 'segunda fase de la federalización', esto es, generar las condiciones para incidir en la calidad de los servicios.

Por otro lado, el Acuerdo tampoco alteró la injerencia del SNTE en política educativa, puesto que al dejarlo como el titular único del contrato colectivo, mantuvo sus prerrogativas en relación con nombramientos, evaluación, promoción, entre otros asuntos, que en los hechos se ha traducido en una cada vez más deficiente calidad de los servicios. Con la decisión de "federalizar" los servicios, el gobierno de Carlos Salinas indicó que su prioridad no estaba puesta en procesos modernizadores como vehículos para contar con una administración pública más eficaz. Pero al haberle cedido un espacio tan importante al sindicato en la negociación, contrariamente a lo que se esperaba que hiciera, demostró que tampoco tuvo voluntad política para enfrentar a esos importantes cotos de poder.

Escudado en el tema de una posible atomización de la educación, el gobierno federal no autorizó que se confiriera a los estados facultades que fueran más allá de lo administrativo, lo que difícilmente podía servir para incidir en hacer más eficientes los servicios. Mediante el ANMEB no se buscaba descentralizar la educación; se buscó una salida 'falsa' al plantear su federalización, la que incluso en el discurso oficial, se señaló que no era sinónimo de descentralización de la educación.

[11] Citado por David Gómez, *op. cit.*, p. 160.

De esta manera, se tomaba una decisión que incumplía lo ofrecido, puesto que el compromiso establecía que "el Ejecutivo Federal se comprometía a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encontrara en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación, ahora bajo su responsabilidad; hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibiera; fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa; y cumplir con los compromisos que adquiriera en este Acuerdo Nacional. Asimismo, el gobierno federal convino con aquellos gobiernos estatales que hasta ese momento habían aportado recursos modestos a la educación, a que incrementaran su gasto educativo, a fin de que guardaran una situación más equitativa respecto a otros estados".[12]

Sin embargo, en la práctica, lo que ocurrió fue que los gobiernos estatales recibieron recursos amarrados básicamente al gasto corriente y sólo los estados 'grandes' pudieron contribuir al gasto educativo, con lo que la brecha, sobre todo en la calidad, se ha acrecentado, tal como quedó de manifiesto con el conflicto en el estado de Oaxaca surgido durante los últimos meses de 2006, conflicto que ha evidenciado el grave rezago educativo de esa entidad, que la federalización no sólo no alivió, sino que agravó.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El presidente Carlos Salinas requería, como se señaló, espacios que le sirvieran para fortalecer su legitimidad. Emprendió una serie de medidas que podrían haber favorecido esos propósitos y, de manera indirecta, incidir en el hecho de contar con una administración pública más moderna. De las 31 reformas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Adminis-

[12] Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992

tración Pública Federal (LOAPF) desde 1976,[13] este gobierno la reformó seis veces. Las reformas hechas a la ley y a los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias buscaron:

> [...] la adecuación del tamaño de la administración pública mediante la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, para optimizar los recursos con los que contaba. En este proceso ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales se crearon; de igual forma se fusionaron las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias, y se originaron áreas a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales. Asimismo, se decidió impulsar el proceso de descentralización para fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.[14]

Se conformaron y reforzaron órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requirieran de una mayor autonomía de gestión. De igual forma, se promovió la redefinición de funciones para clarificar el alcance y nivel de responsabilidad de las mismas. Dentro del redimensionamiento estructural, [un hecho destacado fue] la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por una parte, reducir el aparato

[13] Cámara de Diputados, *Sumario de reformas a las leyes federales vigentes*, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm, consultado en junio de 2007.

[14] Carlos Ruiz Sacristán, "La reestructuración del sistema burocrático", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 235-236.

burocrático y, por la otra, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fortalece su estructura al conjugar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador en cuanto que sus acciones no sólo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal.[15]

En forma paralela, desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y surgió la Secretaría de Desarrollo Social, que asumió las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con lo que quedaba integrada la política social del gobierno federal. Este cambio, en buena medida, obedeció a la necesidad de que el programa emblemático en materia de política social, el Pronasol, fuera impulsado y coordinado desde una instancia del Ejecutivo, buscando una relación distinta de actores y apoyos políticos.[16]

Otros cambios tienen que ver con la necesidad de que la Secretaría de Educación Pública absorbiera los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, lo que permitiría agregar en un solo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación. Por otra parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se sometió a un proceso de reubicación funcional y dividir sus unidades, que repercutiría a nivel regional en la reorganización y fortalecimiento de sus delegaciones, lo que

[15] *Ibid.*, p. 37.

[16] Sobre este tema, véase Luis Medina Peña, *Los años de Salinas, crisis electoral y reformas*, México, CIDE, 2006, así como Michelle Dion, "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad en México 1988-1994", *Estudios Sociológicos*, 18 (53), mayo-agosto de 2000, pp. 363-402.

resultaba importante para responder a la problemática agrícola regional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial redefinió su estructura para ampliar sus atribuciones ante la apertura comercial, concentrando sus esfuerzos en la reorganización de las áreas sustantivas para favorecer que el gobierno contara con la capacidad instalada que requería para enfrentar su nueva tarea en su papel normativo y operacional, sobre tomo frente al hecho de que México firmaría, al final del sexenio, un importante acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, identificado como TLCAN.

De ahí que se fortalecieran los niveles de toma de decisión encaminados al proceso de apertura comercial, permitiendo que dicha Secretaría asumiera plenamente sus responsabilidades en cuanto a la política de negociaciones comerciales, así como en el análisis y evaluación sobre la aplicación jurídica y financiera en la materia.[17]

Para apoyar la modernización en el agro mexicano fue preciso llevar a cabo la reorganización de dicho sector. Se crearon la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria. De esta forma la Procuraduría Agraria se constituyó como organismo descentralizado, cuyo propósito sería la defensa de los derechos del campesino. Por su parte, los tribunales agrarios se estructuraron como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con la finalidad de atender los juicios agrarios que tuvieran por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se suscitaran.

Se organizó el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría antes señalada, cuya función básica sería la de inscribir los documentos en que constaran las operaciones originales y las modificaciones que sufriera

[17] Carlos Ruiz Sacristán, art. cit., p. 237.

la propiedad de la tierra. Con estas acciones, la estructura del sector agrario intentó responder a la reforma del artículo 27 constitucional, "la que tuvo como propósito modificar las formas de tenencia de la tierra y permitir al trabajador del campo la posibilidad de asociarse o de arrendarla, para obtener recursos y tecnología que, por una parte, propiciara la capitalización y productividad del agro y, por la otra, el arraigo del campesino a la tierra".[18]

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal también se sometió a un proceso de reestructuración que buscaba acompasarse con los cambios que el sector energético y, en particular, Petróleos Mexicanos experimentaron al otorgarle más solidez a las áreas de investigación, coordinación y dirección de la política energética del país. Asimismo, fortaleció las funciones relativas a la petroquímica mediante los recursos obtenidos de las áreas que se eliminaron. Por su parte, las delegaciones regionales de Minería redefinieron sus niveles jerárquicos con el fin de dar mayor eficiencia a sus acciones al reestructurar áreas para encauzar su funcionamiento en actividades relacionadas con los energéticos y la minería.

Por otro lado, se crearon algunos consejos y comisiones como órganos desconcentrados, que, según sus promotores, harían posible la aplicación de funciones que resultaran de interés social, tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional del Deporte; o bien técnicos, como es la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía cuyos estudios repercutirían en el ámbito económico.[19] Asimismo, y con el objeto de avanzar en el desarrollo de la APF, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformó mediante decreto publicado el 21 de julio de 1992, con el propósito de perfeccionar y

[18] *Ibid.*, p. 238.
[19] *Ibid.*, p. 239.

fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.

También resultó significativa la decisión de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo descentralizado del gobierno federal encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional. Esta decisión puso de manifiesto el compromiso que el Ejecutivo Federal adquiriría con la sociedad "para darle atención bajo principios de respeto y justicia, apegándose de manera escrupulosa a las leyes existentes. La presencia de este organismo cubría la necesidad de la población de contar con una institución que garantizara su libertad de acción y pensamiento, su modo de vida y creencias, y en donde los valores sociales resultaran fomentados y protegidos".[20]

Adicionalmente, se constituyeron otros órganos autónomos, que requerían una auténtica independencia para el desarrollo de sus funciones. Para fortalecer el ejercicio profesional de la política monetaria nacional, se concedió autonomía al Banco de México respecto del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de las modificaciones a las leyes electorales, se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Es incuestionable la importancia de estos órganos y dotarlos de autonomía podía responder a los señalamientos que establecen las nuevas tendencias para reformar y modernizar las administraciones; sin embargo, el presidente Carlos Salinas lo que buscó fue fortalecer su legitimidad, reconociendo la necesidad de abrir espacios en donde tuviera cabida la pluralidad que empezaba a convertirse en un signo distintivo de la vida política en México.

[20] *Loc. cit.*

PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Se concedió una importancia relativa a la necesidad de agilizar y transparentar procedimientos, para lo cual se recuperó el llamado Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la participación de dependencias y entidades. Este programa se consignó en un Acuerdo firmado 8 de agosto de 1989 y sus bases habían quedado establecidas en otro Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en 1984. Sus promotores señalaron que "ante el reclamo de la sociedad [por una atención más eficiente], el titular del Ejecutivo, desde el principio de su mandato, señaló con energía la necesidad de una administración pública eficiente, productiva, ágil y racional. Una administración pública capaz de responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria".[21]

El presidente Salinas a nivel retórico señaló que la modernización del sector público implicaba la voluntad de cambiar, no como un mero ejercicio que se cumplía con algunos cambios en las organizaciones y en los procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer mejor las cosas, modificando lo que no servía, eliminando lo que obstruía y mejorando lo perfectible, con el propósito fundamental de servir mejor. "[Es un hecho que] las estructuras orgánicas, de sistemas e incluso laborales, van tornándose insuficientes o convirtiéndose en obsoletas. El simple aumento de la población presiona en forma importante sobre la cantidad de respuestas por parte del gobierno".[22] Sin embargo, en los hechos, la importancia otorgada a estos

[21] Luis Ignacio Vázquez Cano, "La simplificación administrativa", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *op. cit.*, p. 210.

[22] *Ibid.*, p. 211.

asuntos fue menor y la modernización de la administración no alcanzó importancia suficiente para formar parte de los asuntos prioritarios de su agenda política.

El Acuerdo citado significaba extender y profundizar las acciones de simplificación administrativa, dando continuidad a los esfuerzos que se venían desarrollando. Se subrayaba la importancia de la simplificación administrativa como una responsabilidad del servicio público. Una de las vertientes del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal fue la "desconcentración y descentralización". Las acciones incluidas en esta vertiente buscaban acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. Se asumió que el desahogo de trámites, la atención de asuntos y la resolución de problemas en el lugar mismo donde se originaban, se traduciría en la eliminación de traslados innecesarios y costosos, molestias y retrasos para los usuarios, y contribuirían a fomentar la productividad de los factores de la economía. Esta vertiente incluyó las acciones de fortalecimiento en las oficinas regionales de las dependencias públicas. Dicho fortalecimiento no exigía aumento de personal o recursos, sino la delegación de facultades y la adecuación de estructuras. Se buscaba trasladar responsabilidades sobre funciones o procesos a instancias regionales, conservándose en las oficinas centrales las facultades de normatividad y vigilancia.[23]

Se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora

[23] *Ibid.*, p. 218.

del sector correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.

Los alcances de este programa fueron limitados debido, fundamentalmente, a la concurrencia de otros ordenamientos, principalmente presupuestarios, que impidieron la cabal autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño. La importancia concedida al gasto-financiamiento de corto plazo impidió que los indicadores de desempeño sirvieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismo institucional de administración.

CONTRALORÍA SOCIAL

Se empezaron a abrir espacios a la participación de la sociedad organizada en decisiones que tradicionalmente estuvieron reservadas exclusivamente al gobierno. En consecuencia, cobraron mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales, y se dio un interesante cambio de interlocutores y de formas de interacción. Así, surgieron programas que incorporaron a la sociedad y cuyo fin era mejorar la relación entre ésta y el gobierno. Uno de los más importantes fue el de Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia de programas sociales como el Pronasol, el Programa de Despensas Populares del DIF y Procampo, entre otros.

> El interés de avanzar por los caminos de una modernidad que redistribuya equitativamente los frutos del esfuerzo nacional, ha determinado el surgimiento de otro estilo de relación social. Esta forma de ser tan nuestra, estar unidos ante la adversidad y cuando los demás nos requieren, influyó en el

desarrollo de contactos intensos entre gobierno y sociedad, nutridos, además, de antecedentes que permiten reorientar dinámicamente las metas. Precisamente esta experiencia nos motivó a crear la Contraloría Social, y asegurar así el óptimo uso de los recursos escasos. El ejercicio de fondos destinados a los programas de apoyo a las comunidades del campo y de las ciudades urgidas por necesidades básicas, y previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, requirió de una expresión de corresponsabilidad en la vigilancia de proyectos y del gasto. Ese esquema para asegurar el cumplimiento de los objetivos ha sido la Contraloría Social. No bastaba con acciones conjuntas para enfrentar problemas, era necesario acelerar las respuestas, los proyectos mismos, al ritmo de las demandas del cuerpo social. Alcanzar eficiencia en estas circunstancias implica que la gestión tenga el impulso de quienes están requiriendo resultados; pero también, el control, la mirada atenta y cuidadosa de quienes serán los beneficiarios y, en muchos proyectos, ejecutores de obras. La vigilancia popular a través de la Contraloría Social hace protagonistas a las comunidades no sólo del esfuerzo en que se han comprometido, sino de la fiscalización de los recursos y de la correcta ejecución de las obras. A través de la Contraloría Social se abren formas expeditas de comunicación para conocer consultas, sugerencias, quejas y denuncias y aplicar en forma oportuna los correctivos del caso. Por otra parte, el respeto a las intenciones de justicia social y respuesta democrática han requerido de un elemento que asegure, proyecto por proyecto, la presencia de vocales de control y vigilancia surgidos de la voluntad popular que se comprometen a llevar a cabo su cometido como defensores legítimos del interés colectivo, de carácter gratuito. Ampliar la capacidad de las acciones de control sin crecimiento de aparatos burocráticos, es un principio fundamental de esta institución. No sólo nos interesa evitar las prácticas indeseables, sino aplicar los recursos a las tareas sustantivas. El Programa de Contraloría Social en Solidaridad está vigente

en los proyectos prioritarios, por sus efectos sociales o la importancia de los fondos destinados, como son: los Fondos Municipales, los Fondos de Solidaridad para Apoyo a la Producción; los de Escuela Digna; y los de Niños de Solidaridad; al igual que los de Solidaridad con el IMSS y con el INI, y los de Cocinas Populares, Hospital Digno, Mujeres en Solidaridad y, el de Abasto Popular.[24]

En este mismo tema, se firmaron convenios de colaboración para apoyar el programa de la contraloría social, favoreciéndose la participación de organismos de representación de la sociedad, como organizaciones profesionales de contadores públicos, administradores de empresas y cámaras, como la Nacional de la Industria de la Construcción.

Los convenios de colaboración permitirían "por un lado, incorporar a importantes organismos de representación de la rama de la administración, contaduría pública y de la industria de la construcción. Y por otro, abrir un nuevo frente de supervisión social en las empresas de Solidaridad. La Contraloría Social incentiva la transparencia, honestidad y el apego a la ley en el manejo de los recursos públicos y en la acción del gobierno. Queremos que esta nueva forma de organización ciudadana se fortalezca como instrumento permanente que cierre el paso de manera definitiva a ineficiencias o irregularidades que hoy más que nunca el pueblo exige erradicar. Una de las vertientes más significativas de la Contraloría Social se inscribe en el Programa Nacional de Solidaridad, y en otros programas sociales prioritarios de gobierno, en donde convergen la acción pública y la ciudadanía. La operación de este control popular es una expresión palpable de corresponsabilidad entre sociedad

[24] María Elena Vázquez Nava, *La Contraloría social, instrumento que cierra el paso a ineficiencias e irregularidades*, México, Secretaría de la Contraloría de la Federación, 1994, pp. 6-8.

y gobierno, y una de las formas en que se expresa el ejercicio democrático de la autoridad. Ha sido ésta la vía para descentralizar la función de control hasta las bases mismas de la sociedad, proporcionando en la población una actitud positiva, constructiva, pero también de gran exigencia ante los actos de la autoridad y ante su propio desempeño. La contraloría social favorece el aprovechamiento óptimo de los crecientes fondos que el gobierno federal destina al desarrollo social al promover un control preventivo y participativo que complementa de manera efectiva la vigilancia institucional, y el arraigar una conciencia social que permite reducir la incidencia de ilícitos. En los vocales de control y vigilancia, auténticos auditores sociales, hemos encontrado un interlocutor directo, y un genuino representante del interés de los beneficiarios, atento al desarrollo de las actividades programadas, capacitado para supervisar la calidad de los materiales y las obras, responsable para dar seguimiento a la ejecución de los proyectos, y con iniciativa para aportar soluciones a los problemas que se presentan, así como para atender las quejas y señalamientos de quienes participan en Solidaridad. La actuación de miles de vocales en todo el país está siendo fundamental para propiciar la eficiencia de las acciones orientadas a dotar de servicios básicos a la población, y para asegurar que las repercusiones de los apoyos para la producción contribuyan a ampliar la infraestructura agrícola; también para comprobar sistemáticamente el buen uso de los dineros aplicados a cada escuela dignificada, y en cada hospital que mejora sus instalaciones y equipo. Con la incorporación de la Contraloría Social a las empresas de Solidaridad, la función de los comisarios sociales consiste en fortalecer el control interno de los proyectos productivos, asegurando que todos los socios conozcan y cumplan las disposiciones y reglamentos legales que norman su funcionamiento, promoviendo instrumentos y herramientas de control más eficaces, y apoyando el funcionamiento del Sistema de Quejas

y Atención a la Ciudadanía para solucionar oportunamente cualquier irregularidad que se presente.[25]

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la modernización administrativa no se entendió como propósito autónomo del que se derivarían acciones que incidirían en una clara mejora de la administración pública. Sin embargo, ante el descrédito con el que inició su gobierno, llevó a cabo acciones que parecían querer modificar el esquema de relaciones corporativas sobre las que se construyó la base del edificio institucional cuyas columnas fueron el partido en el poder, el PRI, y la administración pública. El Ejecutivo Federal tomó la decisión de encarcelar a Joaquín Hernández Galicia, líder de uno de los sindicatos más poderosos, el del gremio de los trabajadores petroleros, y propuso descentralizar los servicios de educación básica, con lo que también restaría fuerza a otro de los sindicatos poderosos, el de maestros. La modernización administrativa, vía la descentralización, le serviría para recuperar la legitimidad regateada en las urnas.

En el capítulo queda claro cómo este propósito no se cumplió, se federalizaron los servicios dejando intacta la fuerza del sindicato, uno de los pilares del sistema corporativo, pervirtiendo los propósitos modernizadores al impedir descentralizar cabalmente funciones y recursos para agilizar y hacer más eficiente la tarea educativa. Se confundió descentralización con simplificación, que busca propósitos distintos. Pero se reconoció la dificultad de gobernar manteniendo el esquema autoritario, lo que obligó al gobierno a empujar hacia un esquema en el que se vieran fortalecidos los órganos centrales de la administración pública, concentrando facultades normativas. Finalmente, se crearon los órganos autónomos que la complejidad económica y política

[25] *Ibid.*, pp. 6-11.

exigía desde tiempo atrás. La aparición de estos órganos, sin embargo, respondió fundamentalmente a la necesidad de fortalecer márgenes de negociación política para abrir espacios a la creciente pluralidad de opciones y actores políticos. Dentro de esas prioridades no tuvieron cabida los procesos modernizadores, relegando, de nueva cuenta, la posibilidad de contar con una administración pública más eficiente y responsable ante la sociedad.

6. 1995-2000: LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA SUBORDINACIÓN

El tema de la modernización administrativa en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se inscribió en un periodo que podríamos calificar como de transición, esto es, las propuestas modernizadoras se debatieron entre el reconocimiento de su importancia como propósito autónomo y la subordinación a la que se vieron sometidas, particularmente en momentos de aguda crisis económica. A pesar de quedar atrapadas en ese debate, hay que decir que se les reconoció como un propósito del que podrían derivarse acciones que incidieran en un mejor rendimiento de la administración pública y de sus funcionarios, así como en la prestación de mejores servicios públicos. Prueba de este interés es que se propuso un programa *ad hoc* dentro del Plan Nacional de Desarrollo que incluyó acciones específicas de modernización administrativa.

Los primeros años de la administración del presidente Zedillo estuvieron marcados por una grave crisis económica, lo que influyó de manera determinante en las primeras decisiones y en la configuración del nuevo gobierno, quedando la modernización administrativa atrapada por la urgencia económica, en franca tensión con elementos que apuntaban hacia una mayor autonomía.

"En las últimas décadas, las prioridades bajo las que se impulsaron los cambios en la administración pública fueron la liberalización económica y la democratización

política".[1] Desde un mirador conceptual, esto se tradujo en el hecho de que la modernización administrativa respondiera a dos tendencias: por un lado a la tradicional, y, por el otros a la englobada en el paraguas conceptual identificado por Nueva Gestión o Gerencia Pública (NGP), traducción literal del inglés, *New Public Management* (NPM).[2] Aparecieron aspectos aislados vinculados con las ideas de la NGP, pero no se introdujeron como un programa integral cuyos componentes esenciales podrían ser, contar con agencias más autónomas o favorecer la competencia a partir de la introducción sistemática de mecanismos de mercado, lo que quizá hubiera servido para imprimir mayor autonomía al propósito modernizador; hay que decir, sin embargo que estos elementos, "quedaron ausentes de la agenda de reforma".[3]

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 reaparece el trillado tema del fortalecimiento del federalismo, bajo el membrete de "nuevo federalismo", que se convirtió a lo largo de los seis años en uno de los temas prioritarios, desplazando a los de modernización propiamente dicha, así

[1] Guillermo Cejudo, "Los motores de cambio de la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", ponencia presentada en el Seminario Internacional *La gerencia pública en América del Norte*, México, El Colegio de México, 27 y 28 de octubre de 2005, p. 3 (en prensa).

[2] Para detalles sobre la diferencia entre la administración tradicional y los postulados de la Nueva Gerencia Pública, véase María del Carmen Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, 2005, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, capítulo II, "Los cambios en la función pública: de la administración tradicional a la nueva gestión pública", pp. 29-37. Para otra perspectiva sobre el tema, véase Christopher Hood y Patrick Dunleavy, "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, 1995, pp. 105-114.

[3] Guillermo Cejudo, *op. cit.*

como al de profesionalización, incluyendo el tema del servicio profesional de carrera. En el transcurso de los seis años, el énfasis cambió, pasando de la necesidad de descentralizar servicios, al de reasignar de mejor manera funciones entre los tres órdenes de gobierno, hasta enfatizar el del fortalecimiento de las haciendas locales. En el PND se señalaba: "El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual".[4] Algunos de estos temas corresponderían claramente con los postulados de la NGP. En el PND, acaban por mezclarse viejos y nuevos temas, haciendo una clara referencia al hecho de cuales serían las características que la administración debía tener, tomando distancia de los esquemas tradicionales centrados en la jerarquía, las funciones y el control, para privilegiar la flexibilidad, los resultados, y la profesionalización. El PND señalaba:

> El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas. Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al

[4] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* [en adelante, *Plan Nacional de Desarrollo*], p. 6.

servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.[5]

Como se señaló, y de la misma manera a como se había propuesto e gobiernos anteriores, se incluía la preocupación por contar con una mejor distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, para lo que se continuaría impulsando la descentralización. En el PND se formulaba este propósito de la siguiente forma:

> "Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía. En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el gobierno federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. Será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación".[6]

Se retomaba la idea de contar con un servicio civil de carrera, otra vieja aspiración que había quedado truncada, entre otras razones, por la oposición de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la FSTSE.[7] El documento explicitaba la necesidad de contar con un esquema de carrera para los funcionarios que, además, garantizara

[5] *Idem.*

[6] *Ibid.*, p. 54.

[7] María del Carmen Pardo, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp. 599-634.

estabilidad en los programas y que al cambiar el gobierno, se pudiera aprovechar la experiencia y los conocimientos de los funcionarios y no interrumpir la operación administrativa. La creación del servicio profesional implicaba reconocer la importancia que tenía el trabajo del servidor público y aseguraba que su desempeño honesto y eficiente fuera condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitiría establecer normas claras para que el ascenso estuviera basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culminara con una jubilación digna y decorosa. Un servicio profesional de carrera debería establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.[8] Si bien el tema no era nuevo, el reconocimiento de su importancia otorgado en el plan rector del gobierno y en el programa *ad hoc* propuesto para la modernización administrativa, al que nos referiremos más adelante, generó expectativas en el sentido de que este gobierno sí sería capaz de incorporar un esquema que regulara la carrera profesional de los funcionarios. Sin embargo, tampoco en este caso se contó con la voluntad política necesaria para enfrentar los problemas de diverso orden que se presentaron y sobre todo, las severas pugnas burocráticas entre las dos secretarías responsables de su puesta en marcha, la Secodam y la SHCP. Esta falta de apoyo acabó por impedir que el proyecto pudiera concretarse.[9]

Acercándose a los esquemas propuestos por la NGP, se incluyeron también preocupaciones que apuntaban a la necesidad de contar con sistemas de control, pero ligados a la rendición de cuentas, entendida como la obligación de

[8] *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 56.

[9] María del Carmen Pardo, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 7-39.

los funcionarios de poner al servicio de la ciudadanía información que refiriera a la forma en la que se utilizaban los recursos públicos y al cumplimiento de las metas ofrecidas. Se incorporó la idea de contar con criterios que permitieran una pertinente medición del desempeño, con lo que se tomaba distancia de los ejercicios de evaluación política, que no permitían identificar logros, y menos aún desaciertos o fracasos. Dentro de este propósito, se contemplaba la creación de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano externo capaz de fiscalizar el desempeño del gobierno. También se insistió en la importancia de fortalecer la contraloría social, como mecanismo de fiscalización en manos de la ciudadanía.

> Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, independencia, capacidad técnica y credibilidad. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía. Se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno mecanismo superior de fiscalización. Complementariamente, se reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública. Se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales. En este sentido, será importante aprender de los aciertos, subsanar deficiencias y

aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por los grupos de contraloría social del gasto federal en los estados y municipios.[10]

Congruente con la idea de que de la modernización de la administración podrían derivarse acciones útiles, en el Primer Informe de Gobierno, en el rubro Contraloría y Desarrollo Administrativo se señalaba entonces que la modernización de la administración pública se inscribía como una de las prioridades nacionales; de ahí que se modificara el perfil de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), dando origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).[11] Este cambio ocurrió el 28 de diciembre de 1994, cuando no había pasado un mes de que Ernesto Zedillo hubiera asumido la Presidencia. El artículo 37 de la LOAPF se modificó en esa misma fecha y dispuso en veinticinco fracciones los asuntos que le correspondería despachar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta secretaría tendría atribuciones en relación con el sistema de control y evaluación gubernamental; la inspección del ejercicio del gasto público federal; su congruencia con el presupuesto de egresos; el establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal; la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la administración pública federal, entre otras.[12] También asumió las responsabilidades que hasta ese momento le habían correspondido a la Secretaría de Desarrollo Social, relativas

[10] *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 57.

[11] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 2005, p. 189.

[12] Gabriela Sánchez Luna, "Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 87, 1996, p. 1016.

a los bienes inmuebles de la administración pública federal, consignándolas en el artículo 37, fracciones XX a XXIV.[13]

Se le encomendó de manera prioritaria la integración del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), documento orientado hacia ese propósito particular.

La unidad directamente responsable del proyecto modernizador fue la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), agencia de nueva creación dentro de la estructura de la Secodam. En el Promap se consideraron experiencias exitosas en materia de modernización, particularmente en los países de la OCDE, fijando la atención en lo que había ocurrido en la Gran Bretaña.

De hecho "se contó con la asesoría de Kate Jenkins, quien había colaborado en los proyectos de reforma del gobierno de Margaret Thatcher",[14] así como con la de instituciones gubernamentales nacionales y se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía recabada en los foros de consulta popular.

En estos foros se plantearon seis grandes temas en materia de desarrollo administrativo y organizacional: mejoramiento de la atención y servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la participación social; mejoramiento continuo de métodos, procesos y adecuación de estructuras organizacionales y ocupacionales; descentralización y promoción del federalismo; medición y evaluación de la gestión pública; dignificación y desarrollo del servidor público y, finalmente, simplificación y adecuación del marco normativo. Estos temas se constituyeron en los grandes ejes de acción para la elaboración del Promap.[15]

[13] *Ibid.*, p. 1014.

[14] George Philip, "Ideas and policy transfer. Mexican Civil Service Reform", *Future Governace Paper*, Londres, 13, 2003, citado por Guillermo Cejudo, *op. cit.*, p. 10.

[15] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, p. 189.

LA PROPUESTA: PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP)

El presidente Ernesto Zedillo anunció la puesta en marcha del Promap el 6 de mayo de 1996, en el que se contemplaba llevar a cabo tanto tareas pendientes que correspondían a esquemas tradicionales, como contar con un sistema de carrera para los funcionarios públicos y con formas distintas de entender la evaluación y el control, otorgándole un mayor espacio a la sociedad en la formulación y seguimiento de tareas públicas, planteamientos que cabrían mejor dentro de las nuevas tendencias. En el documento se señalaba que la reforma a la administración pública era necesaria en la medida en que la ciudadanía percibía que existía un desfase entre sus necesidades y demandas y las respuestas del gobierno.

> Como parte de nuestra transformación del Estado, un propósito medular es avanzar en la reforma del gobierno, a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre el uso eficiente de los recursos y sobre la observancia de una normatividad más promotora de la actividad productiva. De ahí que el objetivo principal del Programa que se presenta consista en transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.[16]

El Promap integró una propuesta que partía de un diagnóstico de la administración pública en el que se reconocía

[16] Presidencia de la República, "Presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", 1996. Disponible en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html.

que había que trabajar en diversos aspectos agrupados en cuatro grandes temas que, en opinión del gobierno, constituían áreas de oportunidad para mejorar la administración pública: a) limitada capacidad de infraestructura para satisfacer las demandas crecientes del ciudadano hacia la gestión gubernamental, b) centralismo, c) deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, y d) carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. Al programa se le fijaron los siguientes objetivos: transformar a la Administración Pública Federal (APF) en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas. Se dividió en cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. A cada uno de los subprogramas se le fijaron sus respectivas líneas de acción que se fueron transformando en acciones concretas.

PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

Partiendo del supuesto de los bienes y servicios públicos que se destinan a la sociedad, se propuso que la satisfacción de los ciudadanos al consumir bienes y servicios públicos debía poderse medir, para lo que resultaba necesario establecer criterios claros para llevar a cabo dicha medición. Para ello se debería procurar que la ciudadanía tuviera acceso a diversos mecanismos que le permitieran emitir su opinión sobre el desempeño gubernamental, como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas,

grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana. Se incluía también la propuesta de desarrollar procedimientos para examinar opiniones, quejas y sugerencias, lo que debería constituir un proceso sistemático que permitiera proponer soluciones y prevenir problemas, evitando que se convirtieran en recurrentes o permanentes. Estas acciones, en última instancia deberían encaminarse a combatir el grave problema de la corrupción. Se añadía que la administración pública tenía la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que prestara a la comunidad, así como los ciudadanos el derecho de tener acceso a esa información; acciones que apuntaba en la dirección de contar con una política pública de transparencia y acceso a la información, que logró formularse hasta el gobierno siguiente. Asimismo, se propuso que todas las dependencias y entidades de la APF establecieran estándares de calidad en los servicios que proporcionaban, de manera que el ciudadano pudiera conocer qué derechos podía reclamar y sobre cuáles podía exigir su cumplimiento. En este mismo sentido, se hacía indispensable la simplificación de trámites, así como que las instancias oficiales favorecieran la capacidad de elección de la comunidad, agregando opciones a los servicios que tradicionalmente ofrecían o facilitando el acceso a los mismos.

Las dependencias y entidades estarían obligadas a establecer consultas sistemáticas a la población, cuando fuera posible de manera directa o a través de organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, para conocer de primera mano sus necesidades y propuestas concretas. Para ello, se propuso crear mecanismos de participación social para programas de gobierno cuya ejecución implicara la transferencia directa de recursos a la población, estableciéndose o depurándose registros o padrones de beneficiarios, con la obligación de hacerlos públicos y de mantenerlos ac-

tualizados para garantizar su imparcialidad y equidad.[17] De igual forma, se incluyó la necesidad de extender y fortalecer el seguimiento a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades de captación con los Órganos de Control Interno (OIC), y con las autoridades de las que dependían las áreas de servicio. Durante 1997, dichos órganos, en coordinación con las oficialías mayores o direcciones de administración de las dependencias y entidades, deberían establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias. Esto serviría para que las instituciones adoptaran medidas de prevención y simplificación de procesos. Asimismo, se decidió promover la captación de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrentaba la población en su relación cotidiana con el gobierno. También se instruyó a las dependencias y entidades para que revisaran sus procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos, buscando suprimir gastos en cadenas burocráticas y destinando el ahorro generado a incrementar y mejorar la oferta de servicios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sería la responsable de autorizar las modificaciones, cuotas y destino de los productos que se obtuvieran, que se destinarían al área administrativa que los generara para que fueran aplicados al mejoramiento de la infraestructura, oferta en la prestación de más servicios y de mayor calidad, así como para incrementar las posibilidades de pago por estímu-

[17] Presidencia de la República, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, pp. 37-38. Se propuso que los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones deberían ser claros y ampliamente difundidos para que el procedimiento tuviera legitimidad. Se utilizarían buzones y otros dispositivos que facilitaran la captación de sugerencias y quejas.

los vinculados al desempeño del personal, de acuerdo con los criterios normativos que elaboraran la SHCP y la Secodam. Por otra parte, también se propuso que los días y horarios de los servicios se definieran en función de las necesidades de la población, y que éstos fueran otorgados en lugares accesibles, estableciéndose la necesaria coordinación entre distintas dependencias y entidades del sector público, para simplificar requisitos y ahorrar tiempo y costos a los usuarios. En particular, se propuso promover y difundir puntos de atención mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que deberían convertirse en ventanillas de uso múltiple. En forma complementaria, se impulsarían otros medios de comunicación, como teléfono, fax y redes de transmisión de información, o el uso del correo para la recepción y envío de documentos, así como de diversos medios de pago y recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros. Cada dependencia y entidad de la APF quedaría responsabilizada de definir sus programas de atención ciudadana, que deberían ser presentados como parte del conjunto de acciones de modernización y desarrollo administrativo, a consideración de la SECODAM y de la SHCP, antes de que terminara 1996.

Transparencia

A partir de 1996, las dependencias de la APF quedaban obligadas a adoptar medidas específicas para informar a la ciudadanía, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestaban, la forma en que éstos podían tramitarse y los requisitos que era necesario cumplir. Esto implicaría un importante trabajo de difusión, a través de esquemas de señalización en oficinas públicas, y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información.

Los servidores públicos que tuvieran contacto directo con la ciudadanía quedaban obligados a identificarse para que el ciudadano conociera su nombre y cargo. Estos elementos también sentarían las bases para una posterior profundización de la política de transparencia del gobierno federal, enfocada al combate a la corrupción.

Revisión y simplificación del marco normativo

Durante 1996, las dependencias públicas debían analizar las normas que regulaban sus funciones, identificando aquéllas que pudieran eliminarse o simplificarse, con objeto de volver más eficiente la actuación del servidor público, sin que ello implicara discrecionalidad en el cumplimiento de sus responsabilidades. También quedaban obligadas a seleccionar las regulaciones que tuvieran mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que pudieran simplificarse o eliminarse mediante una mejor coordinación entre dependencias y entidades, buscando, de nueva cuenta, reducir tiempo y costos en la atención al público. Igualmente, se propuso otorgar mayor atención a las nuevas normas administrativas que se propondrían, con el propósito de que quedara garantizado su cumplimiento, incorporando consideraciones de costo-beneficio, y evaluando opciones que garantizaran transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. En particular, se debería evaluar el costo de aplicación y supervisión de las normas, así como evitar la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes.

Se señaló que las autoridades administrativas debían actuar sólo en función de lo que la ley les permitiera. Se insistía en que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente a partir del 1 de junio de 1995, constituía un avance parcial para establecer medidas tutelares para el particular frente a la administración en los ámbitos en los

que resultaba aplicable. El campo limitado de aplicación de esta ley hacía indispensable que dependencias y entidades adoptaran medidas para que se agilizaran trámites y procedimientos. Esta práctica debía generalizarse a todo tipo de trámites, incluso a los que realizaban internamente las dependencias, para lo que resultaba indispensable establecer mejores canales de comunicación e intensificar la coordinación entre ellas. Estas acciones se fortalecerían a partir de la experiencia que obtendría por el trabajo realizado por el Consejo para la Desregulación Económica,[18] a través del que la Secodam, apoyada por otras dependencias y agrupaciones, podría favorecer la desregulación y simplificación de trámites que llevaban a cabo los ciudadanos frente a las distintas autoridades federales y frente a las de los estados y municipios.

Promoción de una cultura sobre la calidad

Durante el periodo comprendido entre 1996 y 1997, las entidades y dependencias que prestaran servicios directos al público deberían definir estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios que permitieran a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tenían derecho a exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlos. Dichos estándares debían ser revisados de manera

[18] El presidente Zedillo instaló el Consejo para la Desregulación Económica el 23 de noviembre de 2005, en el marco de la Alianza para la Recuperación Económica, cuyo objetivo era "traducir la corrección de los factores macroeconómicos en la reactivación de las fábricas y los empleos, en el fortalecimiento y la creación de nuevas empresas, en el mejoramiento gradual de los ingresos y las condiciones de vida de las familias y las comunidades". El Consejo se integró por representantes de los sectores productivos, de instituciones académicas y del gobierno federal, y se suscribió un acuerdo de colaboración entre los gobiernos estatales y el gobierno federal para impulsar dicha desregulación. Fuente: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov95/23nov95.html.

periódica mediante la participación de los funcionarios vinculados con la prestación del servicio, tomando en consideración las opiniones de los usuarios. Asimismo, se propuso establecer mecanismos para auditar, de manera externa, la prestación de los servicios públicos, vigilar en forma recurrente su puesta en práctica y atender recomendaciones para mejorar su calidad, corrigiendo tanto irregularidades detectadas, como llevando a cabo comparaciones con los estándares de calidad de otros centros de servicio. También se propuso identificar claramente los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debería proveer y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos, detectando aquéllos que resultaran prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio requeriría acompañarse del desarrollo de una cultura sobre la calidad. Para estas acciones, se propuso que la Secodam brindara asesoría técnica a las dependencias y entidades en el ámbito federal, y en su caso, a los gobiernos de las entidades federativas y a los de los municipios.

Tecnologías de la información

Como dictan las propuestas de modernización provenientes de las nuevas tendencias, en el proyecto de modernización administrativa propuesto debía otorgársele un papel central a la tecnología de la información para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como para hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, observando la debida congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.[19] El uso intensivo de

[19] Este programa se presentó el 15 de abril de 1996 y el INEGI fue la dependencia que se hizo responsable de él. El programa señalaba "los mecanismos establecidos para asegurar el aprovechamiento y la promoción de la tecnología informática en el ámbito nacional, de acuerdo con

tecnologías de información debería también servir para transparentar decisiones y combatir la corrupción.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVAS

El Promap recuperó también viejos temas como el relativo a la descentralización y desconcentración administrativas. Se propuso impulsar la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la que podría realizarse al interior de la propia APF. Se pretendía, entonces, insistir en el fortalecimiento del Pacto Federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, para promover el desarrollo regional, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requiriera, buscando servir mejor a la población. Para ello, se dotaría a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria, para lograr mejores decisiones, con el fin de reducir gastos excesivos.

A partir del esquema de delimitación de competencias previsto en los artículos 40, 41, 42, 45, 115, 116, fracción VI, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno propuso una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia. Durante 1996, las dependencias y entidades de la APF que

---

los principios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". El propósito del Programa fue "fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información, con el fin de lograr su pleno aprovechamiento como instrumento de apoyo para elevar la productividad y competitividad en los sectores público, privado y social, y con ello propiciar el bienestar de la sociedad" (Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Informático 1995-2000*, "Presentación", p. 3). Para más sobre el tema, ver Ivonne Valera Muñoz Torres, "El Programa de Desarrollo Informático (1995-2000) dentro del Plan Nacional de Desarrollo", *Revista Electrónica de Derecho Informático*, núm. 26, septiembre de 2000.

tuvieran compromisos en el marco del federalismo, se verían obligadas a profundizar la revisión de las funciones que en términos legales podrían ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con base en los criterios establecidos por la Secodam y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo.[20]

Las dependencias de la APF y las entidades paraestatales deberían continuar con la evaluación del papel que desem-

[20] Dicha Comisión fue instalada por el Ejecutivo Federal en enero de 1996. "La Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo promovió y llevó a cabo la negociación intersecretarial federal y con las entidades, de la cual surgieron nuevas opciones para que algunos sectores llevaran a cabo una descentralización política por dos medios:

- Vía la reasignación de funciones, mediante la firma de Convenios de Desarrollo Social y de Coordinación, que permiten a las instancias de gobierno locales asumir facultades de decisión y responsabilidades para su desarrollo; vía los convenios sectoriales anuales entre las secretarías de Estado y los gobiernos estatales.
- Vía la reasignación de atribuciones, mediante reformas a la Constitución y leyes secundarias, como se expresó mediante la adhesión del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, entre otras reformas constitucionales y a las leyes secundarias.

Debido a las peculiaridades de cada sector, no toda delegación de facultades continuó con la desconcentración orgánica de facultades y concluyó con la creación de organismos descentralizados. En algunos casos se hizo una reasignación de funciones sin reasignación de atribuciones y viceversa. En otros se hizo la reasignación de funciones o atribuciones sin que se crearan organismos descentralizados, mientras que en otros se procedió primero con la reasignación de funciones, la creación de organismos descentralizados y posteriormente se reformó la Constitución" (Red Iberoamericana de Cooperación en materia de Descentralización, "Antecedentes de los Procesos", disponible en: http://www.ricomade.org/pais_antecedentes_procesos.php).

peñaran sus delegaciones o unidades operativas regionales, para proponer, en su caso, cambios administrativos a los gobiernos estatales, y evitar duplicación en estructuras y funciones e impulsar la coordinación de acciones con los estados y los municipios. De igual forma, se indicó que resultaba indispensable que las dependencias y entidades involucradas propusieran las adecuaciones normativas para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales. Como resultado de estas decisiones, las dependencias federales asumirían un papel normativo más activo, lo que exigiría mejorar procedimientos de evaluación de resultados y de desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios. También se deberían examinar las estrategias puestas en marcha para transferir a los estados servicios fundamentales como los de educación, salud, y obras sociales, a fin de valorar esas experiencias y orientar mejor las nuevas etapas en éstos y otros servicios públicos.

Ejercicio presupuestario

Se propuso que la SHCP continuara el estudio y revisión del sistema presupuestario, para llevar a cabo, antes de que finalizara 1996, la transición a prácticas presupuestarias directamente vinculadas con la eficiencia y economía de recursos, así como con el equilibrio entre el control del presupuesto y la flexibilidad que requirieran los administradores encargados de ejercerlo, buscando incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales. Este sistema debería otorgar a los administradores públicos el control en la selección de insumos, programación de sus gastos y reasignación de recursos presupuestarios entre distintos programas y actividades, así como la flexibilidad para utilizar los ahorros o ingresos que se generaran en el

ejercicio fiscal. Sin embargo, se les pedía a cambio establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión, que se pudieran comprobar mediante mecanismos de evaluación de desempeño y de resultados. En este contexto, la SHCP, previa opinión de la Secodam, expediría las disposiciones que se requirieran para ejecutar el gasto público federal en los términos del artículo 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de manera consistente con lo dispuesto por el artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Durante 1996, la Secodam y la SHCP, de manera conjunta, deberían revisar la utilidad de los informes periódicos de las dependencias y entidades de la administración pública, con el propósito de mejorar la coordinación y lograr reducirles costos y cargas de trabajo, bajo el esquema de una "ventanilla universal".

MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

El Promap incluyó la idea de que el control presupuestario debería complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a la ciudadanía y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Para ello se planteó fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas de control, que permitieran a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garantizaran los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Todo ello, con el propósito de lograr que la población confiara en que los recursos públicos se utilizaban con honestidad, que existían mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por

parte de los servidores públicos serían debidamente sancionadas. A partir de 1996, las dependencias y entidades de la APF deberían contar con objetivos claros a nivel institucional referidos a programas, acciones y servicios concretos. Dichos objetivos debían también alinearse con metas cuantificables vinculadas a resultados. Se subrayó que era preciso cambiar el enfoque de la actuación de la APF hacia el impacto esperado en los programas, en lugar de centrarlo en el volumen del trabajo o en los recursos que se necesitaban.

Indicadores de desempeño (gestión)

A partir de 1997 las dependencias y entidades deberían presentar y acordar con la Secodam y la SHCP indicadores de desempeño para evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos y pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones tuvieran en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientaran sus programas. Las áreas normativas de las dependencias coordinadoras de cada sector establecerían indicadores sobre productividad y estándares de calidad para las entidades paraestatales, o incluso del sector privado cuando ello resultara posible, u organismos similares a nivel internacional, con el propósito de inducir mecanismos indirectos de competencia. Durante 1997, la Secodam y la SHCP deberían apoyar conjuntamente a las dependencias y entidades para que estuvieran en posibilidad de obtener información de los costos, centro de operación, servicios y productos a cargo de la administración pública.

También ambas dependencias deberían centrar sus acciones en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información[21] para lograr incrementar su utilidad y

[21] "El Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII) surge del trabajo realizado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Banco

aplicación en el ámbito federal. La SHCP contribuiría con las previsiones presupuestarias necesarias que permitieran la interconexión informática de todas las dependencias y entidades, de manera consistente con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000. Asimismo, se propuso otorgar mayor fortaleza e independencia a los OIC para que contaran con la autonomía e imparcialidad que su función requería. Su labor no debía limitarse a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino a promover la instrumentación del Promap en el ámbito de su competencia.

DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Se planeaba instrumentar procesos y mecanismos que facilitaran la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos. Para ello, resultaba indispensable establecer incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. Se deberían generar las condiciones para propiciar una más rigurosa selección del personal con

---

de México, para eliminar la redundancia de esfuerzos de la Administración Pública Federal en el intercambio de información mediante la unificación de los requerimientos de información. El Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de agosto de 1988, establece la creación del Comité Técnico de Información como órgano auxiliar de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, cuyos objetivos son: operar el SII, para que sean compatibles los requerimientos de información que deban rendir las dependencias, Procuraduría General de la República, órganos desconcentrados, entidades paraestatales e intermediarios financieros, conforme a su legislación; vigilar la operación del SII mediante su seguimiento, y constituir un foro intersecretarial permanente para el intercambio de opiniones técnicas y logísticas de información sobre ingreso y gasto público" ("Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público para el Ejercicio Fiscal 2003", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2003, primera sección).

base en su capacidad y probidad. De igual manera, se buscaba promover mecanismos que sirvieran para que la capacitación se entendiera como una inversión para desarrollar aptitudes, habilidades y actitudes de verdadero compromiso con el servicio público. De igual forma, se deberían generar opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, que favoreciera tanto la calidad, como el fortalecimiento de valores éticos y lograra estimular el desempeño honesto, eficiente y responsable, pero también la seguridad de un retiro digno.

Con este subprograma, se buscaba contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se otorgara continuidad al funcionamiento administrativo. También se pretendía impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, así como los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización implicaba, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos. Para el desarrollo de los servidores, se propuso establecer mecanismos que garantizaran la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones, la vinculación de remuneraciones y estímulos con el desempeño y la evaluación del servidor público, a partir de la definición de su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente, en esta etapa se deberían establecer las condiciones de permanencia en el trabajo. Finalmente, se buscarían garantías para un retiro digno del servicio público en términos económicos y

de reconocimiento. Adicionalmente, se debería mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas para contribuir a la motivación del personal y fomentar, como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles.

A partir de 1996, las dependencias y entidades deberían emprender acciones de capacitación destinadas a dotar a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requirieran, de las capacidades y actitudes que demandaba el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio; así como promover la utilización de nuevas tecnologías. Las habilidades y conocimientos requeridos deberían ser objeto de evaluaciones periódicas para garantizar el adecuado desempeño del servidor público. Esta información sería objeto de actualización y seguimiento dentro de una base de datos gubernamental. Para mejorar el control de los recursos humanos se establecería un sistema electrónico de gestión.

Al inicio de 1998 y con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en la entrada al servicio, las autoridades competentes emitirían disposiciones administrativas para que los servidores públicos o particulares pudieran participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Las autoridades competentes deberían desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos. Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignaran deberían quedar ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación, para asegurar total transparencia en las percepciones. De igual forma, la SHCP, en coordinación con la Secodam, elaboraría los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil. Promovería también el establecimiento de

las condiciones de retiro para el personal que se separara definitiva o temporalmente del servicio público.

Se consideró que la ética del servidor público era parte medular de un código de valores más amplio; de ahí que se propusiera consignar en un Código de Ética los valores y principios que regirían la conducta de quienes trabajaban en el sector público. Se promovería el conocimiento y asimilación de dicho código, establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fiscalización de la función pública

Se propuso revisar los ordenamientos legales y reglamentarios que regulaban la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, la Secodam y las contralorías internas, con el propósito de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que pudieran dar lugar a fincar responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. También serían objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promovería la adopción del mencionado código. Se perfeccionarían las medidas de prevención y sanción que contribuyeran a combatir con eficacia la corrupción. Se revisaría el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la ley de la materia y evitar con ello su prescripción. Igualmente, se promovería un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprendiera el procedimiento de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.

AVANCES Y LÍMITES

El Promap incluyó las estrategias que se consideraron necesarias para poder cumplir con lo propuesto. Consistieron en promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental mediante la promoción y difusión del programa; la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias; fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la Secodam y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la APF para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y resultados; promover en los ámbitos estatal y municipal los principios del programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo, y establecer una estrecha relación entre la Secodam y la SHCP, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.[22]

Se señaló claramente que por tratarse de acciones de carácter global, atenderlas sería responsabilidad de todas las dependencias y entidades que conformaban el sector público federal, aunque a la Secodam, con base en las atribuciones que le definía la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, y su Reglamento Interior, le correspondería la coordinación, promoción, apoyo técnico, seguimiento y evaluación de las acciones que se derivaran de

[22] *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 58.

este programa, así como la vigilancia de su coherencia, ritmo y secuencia.Todo ello daría como resultado la modificación de prácticas y procedimientos burocráticos arraigados, así como la transformación de la naturaleza de las relaciones entre los servidores públicos y la sociedad. Por ello, se preveía poder alcanzar los resultados en el mediano y largo plazos.

El principal instrumento para concretar las líneas estratégicas y alcanzar los objetivos generales fueron las Bases de Coordinación que promoverían y suscribirían la SHCP y la Secodam en el marco de las atribuciones que a estas dependencias les conferían los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Serían materia de estas bases, entre otros, los siguientes compromisos de corto y mediano plazo: el diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores de gestión que midiera objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados; el diseño y aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios y de atención al público; la desconcentración progresiva de las funciones operativas; la revisión y análisis de la regulación para abreviar los tiempos de respuesta y para eliminar la discrecionalidad; la incorporación, previo proceso legislativo, de nuevos derechos y productos fiscales por concepto de la contraprestación de los servicios que ofrecían las dependencias y entidades para mejorar la atención al público y el desahogo de trámites; la evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos, y los apoyos recíprocos por parte de las dependencias globalizadoras y de las coordinadoras sectoriales para contribuir a lograr el objetivo de las bases de coordinación.

El cumplimiento de dichas bases sería objeto de una evaluación anual, cuyos resultados permitirían decidir las acciones correspondientes. El mecanismo de evaluación se difundiría entre las dependencias y entidades de la APF en el curso de 1996. Los titulares de las dependencias y enti-

dades de la APF designarían a un funcionario encargado de dar seguimiento a las acciones y proyectos específicos que derivarían de las mencionadas bases y de cualquier otro proyecto relativo a los cuatro subprogramas que integraban el Promap. El funcionario designado reportaría de manera periódica tanto los avances registrados en los programas anuales, como los obstáculos encontrados y coordinaría el apoyo técnico requerido. Los OIC coadyuvarían al logro del proceso de modernización definido para cada dependencia y entidad.

Por su parte, durante 1996, la Secodam elaboraría las guías técnicas relativas al establecimiento de estándares mínimos de calidad; indicadores para medición del desempeño y de resultados, y elaboración de encuestas y estudios de opinión, entre otros, para que mediante su aplicación se apoyara el proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades. Asimismo, promovería el intercambio de experiencias exitosas en materia de desarrollo administrativo entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública, así como con los gobiernos de los estados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación. También se promovería la realización de seminarios y eventos de información y de apoyo al programa. Además, sería preciso mantener contacto permanente con organismos internacionales encargados de promover procesos de reforma similares y contar con su asistencia técnica. La Secodam también revisaría y actualizaría los sistemas y mecanismos internos para el mejor desempeño de sus propias atribuciones. Además, daría prioridad a las áreas en las que existiera una relación directa con la población.

Modernización administrativa

Al iniciar el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo una redistribución de funciones en el ámbito central de la

administración pública que dio lugar a diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como se señaló en la primera parte de este capítulo, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le confirieron nuevas atribuciones para constituir la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secodam, entre las que destacaba la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF; asimismo, se incorporó a su estructura como organismo desconcentrado la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la que asumió también atribuciones que correspondían a la SHCP en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como la responsabilidad de autorizar de manera mancomunada con la Secodam las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF.

La creación de esta secretaría significaba otorgarle al desarrollo administrativo una importancia formal, pero también operativa, insertándolo como tarea prioritaria de una dependencia del más alto rango dentro de la jerarquía burocrática, para desde ahí fomentar y supervisar el desarrollo administrativo en el resto de las dependencias de la administración pública federal. Esta importancia se reflejó en el Primer Informe de Gobierno, en el que se reportaron avances sobre sus nuevas atribuciones, resumidos de la siguiente forma: se integró un comité directivo para determinar el objetivo o la misión de la secretaría y una visión consistente con ese objetivo, además, se propuso llevar a cabo un proceso ordenado de transición, en función de sus nuevas responsabilidades, ordenado y sistemático. Para ello, se establecieron líneas de acción congruentes con sus objetivos y el sentido de cambio que se buscaba. Estas estrategias se plantearon a partir de la necesidad de orientar las decisiones de la secretaría a los usuarios, es decir, a

la ciudadanía; destacando a los funcionarios y empleados públicos como el motor principal del cambio. De igual forma se planteó adecuar la normatividad existente, llenando tanto los vacíos normativos, como simplificando y desregulando aquellas normas que entorpecieran o dificultaran las operaciones. Asimismo se planteó readecuar y rediseñar los procesos y los servicios internos que prestaba la Secretaría para simplificarlos, medir sus resultados y hacerlos congruentes con el nuevo enfoque de cambio para mejorar y fortalecer su imagen como dependencia al servicio de la ciudadanía, subrayando la necesidad de fortalecer la ética de los servidores públicos.

Dicho Comité también tendría bajo su responsabilidad que las organizaciones públicas, comprometidas con la idea y propósito de desarrollar y modernizar sus administraciones, clarificaran sus objetivos, englobados también bajo conceptos como los de misión, visión, líneas estratégicas y cursos de acción, así como el establecimiento de los mencionados 'indicadores de gestión', todos ellos en sintonía con las definiciones previas de misión y visión. Trabajar bajo esta 'nueva' metodología implicó un enorme esfuerzo tanto de la Secodam como del resto de las dependencias convocadas a seguirlo. Fue un ejercicio impuesto desde la secretaría responsable del desarrollo administrativo en el que se invirtieron muchas horas de esfuerzo humano, primero para tratar de entender qué era lo que se quería, y, segundo, para tratar también de percibir que de su puesta en marcha se derivaría alguna utilidad práctica. Este aspecto no fue fácil de comprobar dado que el diseño y propuesta de indicadores no se ligaba necesariamente a ventajas tangibles, sino en todo caso a aquellas de carácter más intangible, como puede ser el que se contara con un esquema 'más ordenado' de trabajo, aunque no se supiera muy bien para qué serviría. Este esfuerzo incluso implicó la elaboración de las mencionadas Guías Técnicas, que orientaban la forma de definir el

elemento eje de la propuesta de reforma, esto es, construir los indicadores de gestión.

También se integraron atribuciones en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que se encontraban en las secretarías de Pesca, de Desarrollo Social y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última dependencia asumió responsabilidades de desarrollo rural, y cambió su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se hizo cargo de las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas al aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico a la población de escasos recursos. Las responsabilidades que correspondían a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal relacionadas con el área de minas, pasaron a ser competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo que limitó su ámbito exclusivamente al sector energético, derivándose de ahí su nueva denominación, Secretaría de Energía.

Con el propósito de difundir experiencias exitosas y logros obtenidos en prácticas y modelos administrativos utilizados en organizaciones públicas de los tres ámbitos de gobierno, reforzar la comunicación institucional y personal entre quienes participaban en estas tareas y promover la modernización y desarrollo administrativo, en mayo de 1995 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en el que participaron aproximadamente 200 servidores públicos de niveles superiores pertenecientes a 18 dependencias y entidades federales, y a 20 estados de la República. De igual forma, el 29 de febrero y 1 de marzo de 1996 se efectuó el II Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, al que asistieron más de 200 representantes de las oficialías mayores y contralorías

internas de dependencias de la APF, así como de los gobiernos estatales y de algunas presidencias municipales. Si consideramos que la cantidad de asistentes a estos encuentros fue reducida, en términos del número total de funcionarios de niveles superiores de la administración pública,[23] resultó incluso más desalentador el hecho de que no se volvieran a organizar esos eventos, señal de que las propuestas modernizadoras no lograron motivar el interés de los funcionarios y fueron paulatinamente desplazadas por otros temas, fundamentalmente por los de reactivación económica y reparto de recursos entre la federación, los estado y municipios.

Esta situación quedó evidenciada en los Informes de Gobierno, en los que en materia de desarrollo y modernización administrativa, el tema que ocupó la mayor atención fue el de fortalecimiento del federalismo. Con respecto a uno de los temas centrales en este gobierno, el de medición y evaluación de la gestión pública, se indicó que se 'concertaron' indicadores de gestión con 14 dependencias, 9 órganos desconcentrados y 73 entidades paraestatales que iban a "permitir asociar el cumplimiento de los objetivos institucionales con la satisfacción de las demandas sociales, así como evaluar sistemáticamente el costo, calidad y pertinencia de los servicios públicos".[24] Con estos indicadores se presumía que se podrían establecer normas de referencia y estándares de calidad para mejorar la prestación de los servicios públicos. Se celebraron convenios de colaboración para desarrollar investigaciones que permitieran evaluar el impacto de programas sociales, investigaciones que no volvieron a mencionarse, propósitos que no pudieron cumplirse, entre otras razones, porque, hacia finales del sexenio, surgió una

[23] En 2008, los funcionarios que podrían ingresar al Servicio Profesional de Carrera (nivel director general hasta nivel enlace), sumarían 40 000.

[24] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, p. 62.

nueva propuesta para desarrollar 'indicadores estratégicos' a los que nos referiremos más adelante.

De hecho el tema de la modernización se desdibuja y no es sino hasta el Sexto Informe en el que reaparece al hacer alusión de manera muy general a tareas realizadas en el marco del Promap, señalándose que la Secodam emprendió acciones en las entidades federativas para impulsar el desarrollo administrativo y la modernización gubernamental mediante una labor permanente de asesoría y la emisión de programas rectores sobre desarrollo, modernización, calidad y profesionalización de las administraciones locales.[25] Se añadía que de conformidad con la calendarización establecida en el programa, en 1996 se inició la evaluación de sus avances. Para ello, se había integrado y difundido las mencionadas Guías Técnicas sin que se detallara cómo es que se había logrado la evaluación de avances y resultados de modernización, midiéndose el cumplimiento de sus objetivos, apareciendo la leyenda por primera vez, tanto de la primera fase, que tenía que ver con el establecimiento de objetivos claros; y, de la segunda, enfocada en los proyectos, procesos y servicios prioritarios, identificar problemas, determinar las áreas de oportunidad y diseñar y aplicar acciones específicas de modernización institucional, y desarrollar acciones integrales de capacitación. Lo que se reportó fueron datos cuantitativos, señalando que al 31 de julio de 2000 la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal habían llevado a cabo su proceso de modernización con el Promap como programa rector. Adicionalmente, 116 instituciones habían desarrollado Programas de Modernización Institucional enfocados en sus funciones y atribuciones específicas, contándose con 1 133 proyectos y procesos prioritarios defi-

[25] Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno* [en adelante, *Sexto Informe*], p. 151.

nidos para realizar acciones de mejora en los servicios que proporcionaban al público usuario y, con ello, lograr una modernización integral.[26]

Fortalecimiento del federalismo

En el marco del fortalecimiento del federalismo que acabó convirtiéndose en una prioridad de la administración zedillista, las acciones de descentralización administrativa resultaron importantes y por lo tanto, ocuparon una cierta prioridad en el propio Promap, lo que ocasionó que se les llegara a identificar como sinónimos de "modernización", y, por lo tanto, adquirieran relevancia en la agenda política. En los Informes de Gobierno se reportaba que se realizaron acciones orientadas a la descentralización gradual de las facultades de verificación contable del ejercicio presupuestal y físico-financiero de las obras ejecutadas con recursos que la federación transfirió a las entidades federativas a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS). Con objeto de ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación y prevenir la inobservancia de la normatividad en el ejercicio de los recursos del CDS, se constituyó el Grupo de Trabajo para el Mejoramiento de la Productividad en la Operación y Control de los Programas Concertados Secodam-estados, en el que participaron servidores públicos de la mencionada secretaría y de la Sedesol, además de los contralores estatales de la Comisión Permanente estados-federación. El grupo analizó el proyecto del Manual Único de Operación para 1995, los lineamientos de operación del Fondo de Solidaridad Municipal y los procedimientos para la atención de inconformidades, lográndose como resultado la incorporación de ese análisis con recomendaciones para simplificar los procesos operativos.

[26] *Ibid.*, p. 168.

La coordinación de acciones entre las tres instancias de gobierno contribuyó a descentralizar gradualmente las funciones de control, fiscalización y evaluación de los recursos que la federación canalizaba a los estados a través del CDS. De esta forma, se descentralizaron a los Órganos Estatales de Control (OEC) hasta un 80% las funciones de supervisión y vigilancia de estos recursos. Se concertó el Programa Descentralizado Anual de Fiscalización con las 31 contralorías estatales, en el que se definieron las actividades específicas que llevarían a cabo dichas dependencias. Para apoyar estas tareas, se adecuó el Manual de Fiscalización, el que estableció los mecanismos de participación de los órganos de control federal y estatal, así como los criterios que debían aplicarse en dichas actividades con el objeto de homologar tanto la presentación de resultados como el proceso de solución de las observaciones.

Se reportaba que la Secodam continuó con la descentralización gradual a los OEC, de las facultades de fiscalización de las obras públicas ejecutadas con recursos que la federación transfirió a los estados por medio de los CDS, así como de la operación y fortalecimiento del Programa de Contraloría Social. A fin de propiciar el fortalecimiento del control y desarrollo administrativo en los estados, se iniciaron acciones de colaboración para consolidar los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación de la Gestión.

También se reportaba que la Secodam había promovido en los gobiernos de los estados la suscripción de convenios, anexos de ejecución y acuerdos de coordinación, para que, junto con los OEC, se realizaran acciones de vigilancia, inspección y control sobre la aplicación de los recursos y la consecución de objetivos, metas y resultados. Durante 1998, se revisaron física y financieramente 10 720 obras y acciones por 2 mil 27 millones de pesos del ejercicio 1997, relativos a los programas descentralizados y federalizados.[27]

[27] Cuarto Informe de Gobierno, p. 143.

La descentralización de los servicios de salud representó uno de los esfuerzos más importantes durante este gobierno. Este proceso estuvo orientado a disminuir la brecha de atención entre grupos y regiones, fomentar una mayor participación social, elevar la calidad de la atención médica, ampliar su cobertura y promover un mejor uso de los recursos existentes. Se emprendió la transferencia efectiva de las funciones y los recursos que permitirían, en un marco de concurrencia, conferir a los gobiernos de los estados la responsabilidad de dichos servicios. Esta acción significó pasarles 6 mil 132 millones de pesos. También se les transfirieron más de 7 mil instalaciones y más de 100 mil trabajadores que se incorporaron a los sistemas estatales de salud.[28] Con apego a la Ley General de Salud y a los acuerdos de descentralización, los estados y el Distrito Federal serían responsables del manejo y operación de estos servicios, de distribuir directamente sus recursos financieros de acuerdo con las necesidades de los servicios y prioridades locales, y de participar en el diseño y ejecución de la política nacional de salud bajo la coordinación del Consejo Nacional de Salud. En este sentido, en 1997 el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Salud (SS), transfirió 7 mil 981.7 millones de pesos a los gobiernos estatales y al Distrito Federal. El ejercicio de los recursos financieros recayó en los organismos públicos descentralizados de los estados. Asimismo, se transfirieron 116 032 plazas y 6 994 inmuebles.[29]

En el rubro educativo, destaca la descentralización de los recursos y programas asignados al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en los niveles y modalidades de educación preescolar, telesecundaria y secundaria técnica, mediante la firma de convenios con cada uno de los gobiernos de las entidades

[28] *Segundo Informe de Gobierno*, p. 68.
[29] *Tercer Informe de Gobierno*, p. 120.

federativas. Por este concepto, se transfirieron a los gobiernos estatales 838 millones de pesos para la construcción, ampliación y mantenimiento de los espacios educativos.[30] De igual forma, se reportaba que el gobierno federal atendía el 13% de la matrícula de educación pública, mientras que los estados se responsabilizaban del 87% restante. Los recursos descentralizados por el sector educación en 1997 ascenderían a 77 mil 667.9 millones de pesos, representando el 65.7% del gasto total en educación.[31] Se señaló que para impulsar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, eliminar la duplicación de programas y esfuerzos y elevar la efectividad en la aplicación de recursos, se integró la mencionada Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo y se establecieron los requisitos para la evaluación y el control de los procesos de descentralización.[32]

En 1998 se hicieron importantes adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), creándose el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), también responsabilidad exclusiva de los gobiernos estatales. A ello hay que agregar las previsiones para servicios personales del Ramo 25, transferidas a cada estado para cubrir los incrementos salariales derivados de las negociaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como para ampliar el número de maestros en la educación básica. En el marco del PND, del Programa de Desarrollo Educativo y del Programa de reciente factura "para un Nuevo Federalismo", el 17 de agosto de 1998, el Conalep emprendió su proceso de federalización en los 31 estados. Por su parte, en 1997 el Instituto Nacional para la

[30] *Segundo Informe de Gobierno*, p. 70.
[31] Tercer Informe de Gobierno, p. 130.
[32] *Idem*.

Educación de los Adultos (INEA) definió el modelo general de la descentralización de los servicios que proporcionaba, determinándose las políticas y estrategias para fortalecer y documentar la operación de los servicios en las entidades en las que se iniciaría ese proceso.[33]

En materia de federalismo educativo, también se reportó que se promulgaron adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, hechas tanto a fines de 1997 como en 1998. En diciembre de 1998 se autorizó la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que se incorporó al Ramo 33. En julio de 1999 prácticamente concluyó este proceso con la creación de organismos estatales en 30 entidades del país, que se responsabilizarían de la totalidad de la construcción de escuelas y planteles de los diversos tipos, niveles y modalidades educativas. En el periodo de 1995 a 1999, con la conducción del CAPFCE y la participación de los gobiernos estatales y municipales, se lograron edificar un promedio diario de 43 espacios educativos en el país, para totalizar 78 418 en ese mismo lapso.[34] Se continuó avanzando en la descentralización de los servicios que proporcionaba el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para lo que se realizaron las tareas que continuarían facilitando su transferencia ordenada a las entidades federativas. Para ese año (1998), 12 entidades federativas habían firmado los convenios para formalizar la entrega de los servicios, previéndose que 16 más lo harían antes de finalizar 1999.[35] Para fines de 1999, treinta entidades federativas habían firmado los convenios de coordinación para la entrega-recepción de los servicios del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Por otra parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) logró, para fines de 1999, el

[33] *Cuatro Informe de Gobierno*, p.145.
[34] *Ibid.*, p. 126.
[35] *Ibid.*, p. 127.

establecimiento de 16 organismos en los gobiernos estatales. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) impulsó la instalación de 31 comisiones estatales, con las que se firmaron los convenios respectivos para instaurar proyectos de modo descentralizado. La Comisión Nacional del Deporte (Conade), constituiría 1 720 consejos municipales del deporte, para que operaran los sistemas locales de promoción deportiva.[36]

En 1997, con la constitución de 32 organismos públicos descentralizados, se concluyó la descentralización de los Servicios de Salud a Población Abierta, conforme al Acuerdo Nacional para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud. Para 1998, el presupuesto autorizado para ejercer durante todo el año por las entidades federativas y el Distrito Federal mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud ascendió a 12 mil 503.1 millones de pesos, cifra que representaba en términos reales un crecimiento presupuestal de 18.1% en relación con 1997. El proceso de descentralización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) concluyó en octubre de 1997 con la firma del acuerdo que creó el DIF en el Distrito Federal. De hecho, existía un DIF en cada entidad de la República y en cada municipio. El Fondo de Aportaciones Múltiples, incluido en el Ramo 33, permitió a las entidades federativas administrar los programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y los de asistencia social para la población en condiciones de marginación y en desamparo.

A partir de 1998, una vez constituidos los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) en los estados, le correspondía a la Secretaría de Salud normar, asesorar, evaluar y supervisar, de manera directa y mediante indicadores de salud, el cumplimiento de las políticas nacionales concertadas en el Consejo Nacional de Salud. Para ese año se reportaba

[36] *Sexto Informe de Gobierno*, p. 160.

que se concluyó la validación de la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros a los estados. En 25 entidades federativas se realizó la homologación salarial, que en su conjunto incluyó a 24 430 trabajadores estatales beneficiados con esa decisión. Para contribuir a solucionar las controversias entre los prestadores y los usuarios de los servicios de salud en el ámbito local, se concretó la creación de Comisiones Estatales de Arbitraje Médico, sumando siete instituciones operando en el país en aquel momento.[37]

La descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la que se llevaba a cabo en la misma administración pública federal, constituyeron, sin duda, una de las estrategias fundamentales del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap). Avanzar en el fortalecimiento del federalismo, impulsar el desarrollo económico y social de las distintas regiones del país, y promover un desarrollo integral de la administración pública nacional, orientado a lograr un uso más eficiente de los recursos que le eran asignados y mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas de su responsabilidad, adquirió una alta prioridad, desplazando de manera natural las acciones propiamente modernizadoras. En este contexto, el gobierno federal elaboró un planteamiento integral para que las presidencias municipales se responsabilizaran de la operación del Programa de Contraloría Social correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33. En lo relativo a la descentralización de la administración pública, destacó el fortalecimiento de la contraloría social en programas federales relacionados con la política social que tuvieran incidencia en los ámbitos estatal y municipal: los fondos regionales.

[37] *Quinto Informe de Gobierno*, p. 124.

Desregulación, simplificación y reactivación económica

La crisis económica que marcó la administración del presidente Zedillo requirió de acciones puntuales para aminorar sus efectos y reactivar la actividad económica. De ahí que las acciones de modernización administrativa se encuadraran en el esfuerzo de hacer modificaciones al marco institucional con el objeto de promover el crecimiento económico. En este contexto y en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995, se integró el Consejo para la Desregulación Económica. Este Consejo inició sus actividades con la participación de los sectores empresarial, académico, laboral, agropecuario y gubernamental; su función sería la revisión del marco regulatorio de la actividad económica. En el documento, publicado por el Promap, se destacan 31 acuerdos de coordinación suscritos entre la federación y los gobiernos estatales para unir esfuerzos para revisar el marco regulatorio de la actividad empresarial en los estados. La Secodam continuó impulsando la integración del Registro Federal de Trámites, instrumento que permitiría dar a conocer a los usuarios los trámites, plazos de respuesta, requisitos y costos correspondientes.

Lo que en realidad sucedió es que, si bien es cierto que la percepción social era que algunos trámites se habían efectivamente agilizado (licencias de conducir, registro para abrir pequeñas empresas), es también cierto que no necesariamente se impedían prácticas corruptas. En muchos casos, la agilización parecía provenir de una intervención más eficaz del funcionario de ventanilla que de un esfuerzo de simplificación; lo que dio como resultado que el funcionario se sintiera con derecho de pedir una 'gratificación' por haber logrado que el trámite quedara resuelto más rápido al salvar obstáculos innecesarios, pero no porque el programa propuesto favoreciera esas mejoras.

A partir de 1995 se inició la revisión de la normatividad existente para hacerla menos complicada, buscando, por un lado, la descentralización de la toma de decisiones de las áreas normativas hacia las ventanillas de atención al público, y, por el otro, de la promoción de la colaboración interinstitucional. La Secodam se comprometió a diseñar los modelos operativos que permitirían la integración de bases de datos gubernamentales entre dependencias federales. A mediados de 1996 se previó llevar a cabo acciones que modificarían los modelos operativos de las dependencias de la APF, con la creación de un mecanismo rector para la revisión de trámites empresariales y la fijación y difusión de estándares en la calidad del servicio para el mejoramiento de la atención en ventanillas. Otra acción sería el fortalecimiento de las ventanillas únicas de gestión empresarial instaladas en todo el país; para ello, se dotaría a estas oficinas de una mayor capacidad de decisión para resolver las solicitudes que presentaran los empresarios, a fin de ofrecerles un servicio de atención integral.[38] Este esfuerzo acabó concretándose de manera fundamental para las empresas, buscando la reactivación económica.[39]

A fin de que los responsables de los Órganos Internos de Control conocieran las disposiciones, normas y criterios sustentados por las diferentes áreas de la Secodam, se diseñó y publicó una colección de documentos denominada "Criterios", editados en carpetas con los subtítulos de "Responsabilidades" e "Inconformidades". Este esfuerzo se limitó

[38] La Secodam dictaminó el proyecto de "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal", *Tercer Informe de Gobierno*, p. 145.

[39] *Primer Informe de Gobierno*, p. 170.

a un plano prescriptivo, mediando aún una gran distancia sobre los que ocurriría en el operativo. Se puso en operación el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet). A partir de su puesta en marcha, sería posible consultar toda la información de las licitaciones gubernamentales, desde la publicación de la convocatoria hasta la emisión del fallo. En la tercera etapa del Sistema, proveedores y contratistas podrían presentar en forma electrónica sus propuestas técnicas y económicas.[40]

También se promovió la revisión y actualización de la normatividad relativa a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, con el fin de evitar la discrecionalidad en la interpretación de la ley respectiva y en la toma de decisiones mediante la emisión de 17 criterios normativos, que permitirían garantizar la oportunidad y calidad de los procesos que en la materia llevaban a cabo las dependencias y entidades de la APF.[41]

En las fases de maduración previstas para el sistema Compranet se podrían realizar licitaciones totalmente automatizadas.[42] La Secodam analizó, en coordinación con la SHCP, las 24 normas que conformaban el marco regulador de servicios personales vigentes durante 1997, que se integraron al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial*

[40] *Cuarto Informe de Gobierno,* p. 136.

[41] *Cuarto Informe de Gobierno.,* p. 140.

[42] Se señaló que Compranet había logrado estandarizar el proceso de contrataciones y contaba con registros e información estadística de 25 mil licitaciones públicas anuales en promedio y más de 20 mil empresas de todo el país que utilizaban regularmente el Sistema para obtener diariamente un promedio cercano a 3 900 bases de licitación y mensualmente más de 5 mil formatos de pago de bases de licitación, De igual forma posibilitaba que los proveedores y contratistas pudieran presentar en forma electrónica, desde cualquier entidad federativa, sus propuestas técnicas y económicas, y dar seguimiento a todos los actos de los procesos de contratación, *Quinto Informe de Gobierno,* p. 140.

de la Federación el 20 de abril de 1999. El primer resultado de este proceso fue la reducción del 40% del número de trámites. Además, se desarrollaron el Manual de Sueldos y Prestaciones para Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios y el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la APF. Estos instrumentos se entendieron como un paso en la dirección del establecimiento del servicio civil de carrera. Se elaboraron y enviaron al Poder Legislativo las iniciativas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en las que se incluyeron adiciones y modificaciones tendientes a promover la eficiencia en la administración de los recursos federales utilizados en la adquisición de bienes, la contratación de servicios generales, y la ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las dependencias y entidades de la APF, así como a simplificar los procedimientos de adjudicación de contratos y promover la congruencia de los diversos esquemas técnicos, ecológicos, sociales y económicos.[43]

Se reportaba también que, con base en el artículo 5o. del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), la Secodam había iniciado desde el segundo semestre de 1999 un Programa de Verificaciones al Cumplimiento de los Acuerdos de Mejora Regulatoria establecidos por las dependencias federales ante el Consejo para la Desregulación Económica, a fin de facilitar y promover el establecimiento y operación de empresas en el país.

Para el ejercicio fiscal 2000, la misma secretaría emitió los lineamientos del Programa de Transparencia de la Gestión Pública con el objetivo de establecer compromisos y metas para mejorar la acción gubernamental y evaluar su gestión por medio de encuestas y del Programa de Usuario

[43] *Quinto Informe*, p. 143.

Simulado.[44] El Programa de Transparencia se aplicó en 141 instituciones que se comprometieron a efectuar más de 500 acciones, 80% de las cuales se orientaron a mejorar la atención al público. Del segundo trimestre de 1999 al primer trimestre de 2000, se incrementó a 111 el número de dependencias y entidades de la APF incorporadas a la página de Internet del Registro Federal de Trámites (RFT), administrada por la mencionada secretaría; el Sistema contenía más de 3 400 registros de trámites federales y un módulo denominado Participación Ciudadana, así como diversos registros de trámites estatales e información nacional e internacional sobre procesos de mejora regulatoria. Con el fin de mejorar la operación e impacto en los usuarios de trámites y servicios públicos, el RFT se transformaría gradualmente en el sistema Tramitanet. Para ello, se reformó el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

[44] La Secodam adoptó el *Programa del Usuario Simulado* de la iniciativa privada con el fin de verificar la calidad de los servicios al público. Este instrumento se erigió como de carácter preventivo y proactivo, y se esperaba que permitiera evaluar el servicio que prestaban las organizaciones públicas a sus usuarios, tanto en acciones de campo como de carácter administrativo, así como corregir las deficiencias identificadas. Por órdenes del gobierno federal, todas las dependencias con atención directa al público debían aplicar el este programa. Operaba con la figura de usuarios simulados, técnicamente capacitados, que de manera incógnita, permanente e imparcial se hacían pasar por "clientes" que solicitaban atención, asesoría, información, apoyo institucional o la gestión de trámites. En el curso de esta dinámica, evaluaban, a través de indicadores y simulación de trámites, la calidad de los servicios públicos y detectaban ineficiencias, maltrato o irregularidades. Complementariamente, el programa daba seguimiento a los procedimientos administrativos o penales ejercidos contra servidores públicos en los que se comprobaba la comisión de prácticas ilegales. En este caso, la Secodam actuaba en la fase correctiva para levantar actas y sanciones sólo cuando se descubría alguna situación irregular, con la participación invariable de la contraloría interna, que es la que tenía facultades para abatir presuntas conductas de corrupción. Fuente: http://www.pa.gob.mx/visitador/num56/simulado.htm.

para que las instituciones gubernamentales estuvieran en posibilidades de recibir o realizar promociones o solicitudes de particulares por medio de medios electrónicos y otorgar a éstos el mismo valor probatorio que los documentos firmados autógrafamente.[45]

Por otra parte, se reportó que el 4 de enero de 2000 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, mismas que entraron en vigor el 4 de marzo de 2000. Con esas disposiciones se buscaba modernizar y simplificar acciones y procedimientos regulados por cada ley, así como reforzar la igualdad de condiciones que debían prevalecer en los procedimientos de adjudicación de los contratos para proveedores y contratistas nacionales y extranjeros.[46] En materia de política inmobiliaria, de 1995 a 1999 se realizó la revisión y actualización de las leyes y reglamentos aplicables. Al respecto, destaca la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los nuevos reglamentos del Registro Público de la Propiedad Federal y de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).[47]

[45] *Sexto informe*, p. 170.

[46] En agosto de 2000 se reportó que la página de Compranet alcanzó más de 4 millones 250 mil consultas, lo que representó un 81% más con respecto al mismo periodo de 1999 y un crecimiento de más de 20 veces con respecto a las consultas de 1996. El número promedio de visitas se incrementó de 100 al día en 1996 a 8 600 en 2000. Más de 25 mil empresas de todo el país utilizaron regularmente el sistema para obtener diariamente en promedio 6 mil bases de licitación y generar mensualmente 13 500 recibos de pago de bases de licitación, con un descuento promedio en su costo de 20%. En septiembre de 1998, se puso en marcha Compranet Estatal; en 2000 recibía diariamente, en promedio, 926 visitas, lo que representaba 3 320 búsquedas a la base de datos. Para esa fecha, se habían registrado 1 835 convocatorias, 3 474 licitaciones y 17 303 proveedores que adquirieron bases de licitación por este medio. *Sexto Informe*, p. 171.

[47] *Loc. cit.*

Auditoría y control

Con el propósito de transformar el esquema nacional de control y de que los sistemas de control interno del Ejecutivo Federal se reorganizaran para lograr un mecanismo más eficiente, con fuerte enfoque preventivo y vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, en la que propuso la creación de un órgano de Auditoría Superior de la Federación. Este órgano asumiría responsabilidades que le permitirían fortalecer y adicionar las funciones que realizaba el órgano de control externo, así como reforzar las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda. De manera consistente al control que el Poder Legislativo ejercía sobre los órganos del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria y de Cuenta Pública, el nuevo órgano de Auditoría Superior de la Federación tendría carácter técnico y estaría dotado de plena autonomía de gestión.

Desde el Primer Informe de Gobierno se señalaba:

> [...] el gobierno de la República se había abocado a llevar a cabo una profunda reestructuración del sistema de fiscalización de los recursos públicos federales con el fin de fortalecer la rendición de cuentas. Se presentaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional para vigorizar al órgano externo de control del Poder Legislativo y otorgarle el lugar que le corresponde como una auténtica instancia de fiscalización superior. Se proponía dar a este órgano mayor oportunidad en su actuación y amplitud de funciones; nuevas facultades de investigación y fincamiento (sic) de responsabilidades; dotarlo de la necesaria autonomía de gestión consolidando su independencia respecto al ente supervisado, y establecer requisitos explícitos que garantizaran el carácter profesional, imparcialidad y de prestigio de sus integrantes.

Instituciones involucradas en la construcción del Sistema de Contrataciones Gubernamentales

Sector privado	*Dependencias y entidades de la APF*	*Entidades federativas que han mostrado interés*
• Bancos • Afianzadoras • Canacintra • Concamín • Concanaco • Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa • Canaco del DF • Cámaras comerciales e industriales del estado de Nuevo León • Consejo de Instituciones de Nuevo León • CCE • Coparmex • Consejo Mexicano de Hombres de Negocios	• SHCP • Secofi • SCT • ST • Pemex • CFE • IMSS • INEGI • ISSSTE • DDF • Nafin • Comisión Nacional Bancaria • Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	• Estado de México • Nuevo León • Veracruz • Tabasco • Tamaulipas • Distrito Federal

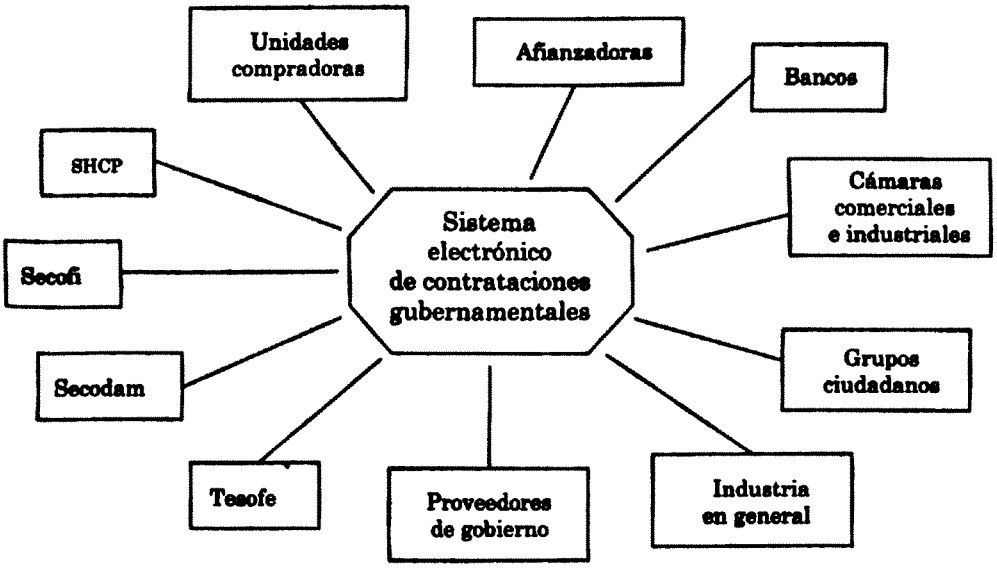
Fuente: Promap, p. 75.

> Esta reforma se complementaría con una reorientación del control interno de gestión para otorgar mayor énfasis a los aspectos preventivos y de modernización y coadyuvar en el control correctivo, según las líneas que estableciera el órgano superior de fiscalización.[48]

El mismo documento detallaba acciones emprendidas en este rubro que no estuvieron contempladas de manera explícita en el Promap. Los esfuerzos realizados durante este periodo se dirigieron principalmente al fortalecimiento y consolidación del mencionado Sistema Integral de Control y Seguimiento de la Gestión Gubernamental, normado y coordinado por el Ejecutivo Federal a través de la Secodam, operado por los OIC de las dependencias y entidades, los

[48] *Primer Informe de Gobierno*, p. 152.

Esquema de participación de los distintos actores en el proceso de adquisiciones, tanto de la administración pública, iniciativa privada o sociedad en general



Fuente: Promap, p. 74.

comisarios del sector paraestatal, los delegados del sector central y los auditores externos designados en las entidades paraestatales. Se continuó fortaleciendo la estructura y funcionamiento de los mencionados OIC, a fin de que cumplieran con sus metas y objetivos y esto repercutiera en un mejoramiento de la eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad de la APF. Se establecieron las bases para obtener sistemáticamente información sobre el costo-beneficio de las auditorías realizadas por los OIC, a fin de medir la proporción de las consecuencias respecto a los costos incurridos y detectar posibles daños patrimoniales, para, en su caso, sancionar a los responsables.[49]

[49] *Ibid.*, p. 180

Por otra parte, se realizaron 105 evaluaciones a 93 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la APF. Estas evaluaciones contenían los resultados del análisis del ejercicio del gasto público, cumplimiento de programas, metas y comportamiento de los indicadores de gestión. De igual manera, se inició la evaluación y seguimiento de los programas sectoriales que se derivaban del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y se elevó a 1 924 el número de los mencionados indicadores de gestión concertados con dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, para asociar el cumplimiento de sus objetivos institucionales con las demandas sociales, y para evaluar sistemáticamente el costo, la calidad y la pertinencia de los servicios públicos. De la información contenida en el reporte, se puede inferir que el énfasis estuvo puesto en la cantidad de indicadores y no en mejorar los resultados de las acciones de la administración pública a partir de su utilización como un indicador de la medición del desempeño.

Con el fin de llevar a cabo los servicios de vigilancia y control de los recursos federales transferidos, la Secodam suscribió convenios y acuerdos de coordinación entre la federación y los estados. En este sentido, se promovió en todos los estados la adecuación del marco jurídico para sustentar el ejercicio y control de los recursos transferidos del Ramo 33. Como resultado, ocho estados contaban con leyes específicas para tal efecto y 23 disponían de manuales de operación. Por otra parte, se hizo también un importante esfuerzo para que los gobiernos locales se integraran a Compranet. Para la implantación de este sistema se adaptó el sistema a la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública de las 32 entidades federativas, y se desarrollaron los respectivos sistemas para la captura de las convocatorias y bases de licitación; asimismo, se programó y difundió por medio de Internet la página de consulta de todos los estados, que englobaba a 483 unidades licitadoras

de 401 dependencias a nivel nacional. Como resultado, se publicaron por esa vía más de 4 mil licitaciones públicas.[50]

En el seno de la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, la Secodam quedó responsabilizada de coordinar el Grupo de Seguimiento en Materia de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo, constituido para promover acciones de control y evaluación de los programas y recursos que podían descentralizarse a las dependencias y entidades de la APF. Mediante las Bases de Coordinación Administrativa se precisaron las atribuciones, funciones y obligaciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno en el establecimiento de los mecanismos, montos y calendarios de administración de los recursos federales. Se firmaron las Bases de Coordinación Intersecretarial con las dependencias del gobierno federal responsables de cada uno de los fondos que integraban el Ramo 33, a fin de establecer reglas claras para la asignación transparente del presupuesto. Por su parte, se le responsabilizó de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, en enero de cada año, las asignaciones presupuestarias a las entidades federativas, el calendario de gasto y las fechas de administración.[51]

La Ley de Coordinación Fiscal establecía que el control, supervisión y vigilancia de la correcta aplicación de los recursos del Ramo 33 quedaba a cargo de las siguientes autoridades y en las fases que se indican: para la presupuestación y administración correspondería a la Secodam el proceso desde la etapa en la que se elaborara el presupuesto hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas. La ejecución del gasto correspondería a las autoridades de control y supervisión interna de los estados o a las autoridades de los gobiernos municipales, desde que se recibieran los recursos, hasta su erogación total. La fiscalización de las

[50] *Quinto Informe*, p. 136.
[51] *Sexto Informe*, p. 149.

cuentas públicas de los estados y los municipios la efectuaría el congreso local correspondiente, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda y de acuerdo con el marco jurídico local. Asimismo, en el ámbito federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, verificaría que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieran con las disposiciones legales y administrativas federales aplicables. Cuando las autoridades estatales o municipales tuvieran conocimiento de que los recursos de los fondos no habían sido aplicados a los fines señalados por la ley, deberían comunicarlo a la Secodam. La articulación de estos mecanismos, en los que la mencionada secretaría debía jugar un papel importante, demuestra una vez más que, el fortalecimiento del federalismo y, en particular, del federalismo fiscal, al que nos referiremos más adelante, tuvo gran importancia como medida de modernización administrativa y desplazó de la agenda prioritaria otro tipo de reformas administrativas.

Participación y contraloría social

La Secodam había impulsado una propuesta de sistematización de encuestas y estudios de opinión, como una tarea permanente para que fuera llevada a cabo por las dependencias y entidades, con el fin de medir, evaluar y orientar su gestión a través del uso de indicadores. Se reportaba que los resultados habían permitido que las instituciones llevaran a cabo sus acciones con mayor apego a sus objetivos, a la vez que se había logrado un mayor beneficio social al reorientar los programas hacia la satisfacción de la ciudadanía.

La evaluación realizada se basaba tradicionalmente en una medición de carácter presupuestal, lo que implicaba centrar la atención sobre el ejercicio del gasto y la administración de insumos. La idea de contar con indicadores, primero de gestión, y, después estratégicos, buscaba romper el esquema tradicional, para dar paso a otro en el que la

evaluación se centrara en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Sin embargo, el proceso de construcción de indicadores no se inscribió dentro de uno más integral en el que se hubieran tenido que contar con información sistemática sobre indicadores de eficiencia, economía, productividad, calidad y satisfacción de los usuarios con los servicios públicos. Esta ausencia dio como resultado que la valoración que hizo el propio gobierno, por ejemplo, de sus programas sociales y de la eficiencia de las instituciones responsables resultara parcial e incompleta.[52]

Este importante tema va a quedar fuera de los informes, 'reapareciendo' hasta el Sexto Informe, al haberse hecho adiciones a Ley de Coordinación Fiscal, que dieron origen al capítulo V en el que se institucionalizó la participación de la comunidad en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que se generaban mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Además, el gobierno promovió la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progresa y de los programas del Ramo 20, para que los servicios de educación, salud y alimentación, así como los programas de desarrollo social, efectivamente estuvieran destinados a beneficiar al conjunto de las familias con mayor grado de marginación. El gobierno planteó que las políticas de desarrollo social se fortalecerían en la medida en la que las iniciativas de las entidades federativas, municipios y comunidades incorporaran a la Contraloría Social, con lo que se garantizaría su eficiencia, además de la transparencia y de consolidar una cultura de participación comunitaria.[53]

En agosto de 1999 entró en funcionamiento el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CNPS). Este Consejo quedó instituido como una instancia nacional

[52] *Primer Informe de Gobierno*, p. 189.
[53] *Ibid.*, p. 152.

de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que estarían representados los padres de familia y sus asociaciones, los maestros y su organización sindical, las autoridades educativas y los sectores sociales. Su función consistiría en evaluar el desempeño de las autoridades educativas; conocer el desarrollo y evolución del sistema educativo nacional; expresar su opinión sobre asuntos pedagógicos, planes y programas e intercambiar información con los consejos estatales, municipales y escolares de participación social. El CNPS se constituyó como un nuevo mecanismo para la cabal instrumentación de la Ley General de Educación y la federalización educativa.[54]

Evaluación de la gestión y medición del desempeño

El PND 1995-2000 incluía la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; al respecto, se incorporaban elementos novedosos, al menos de manera formal, como el de la rendición de cuentas. Se mencionaba a la modernización de la gestión pública, particularmente referida a la incorporación de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, área en la que la administración pública mexicana no ofrecía mayor experiencia. Lo novedoso estaría entonces en la propuesta de incluir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance, a partir de la definición de indicadores de desempeño (gestión) y de la posibilidad de rendir cuentas. De esta manera, el PND 1995-2000 incluyó nuevos criterios para la medición del desempeño y los resultados de la gestión de dependencias y entidades de la APF, para que estuvieran en posibilidades de evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos, su calidad, efecto social, así como la satisfacción de los usuarios. De

[54] *Loc. cit.*

esta manera se promovieron estudios de caso, aplicación de encuestas y sondeos de opinión, para contar con indicadores de gestión que pudieran captar la opinión que los usuarios tuvieran de la prestación de los servicios públicos. Además, estos mecanismos de medición facilitarían el cumplimiento de los lineamientos del Promap que se referían a la atención al público, la participación ciudadana, y la evaluación de la gestión pública. En función de las nuevas circunstancias, y de la necesidad de promover una nueva cultura de medición, el gobierno federal a través de la Secodam, aplicó 2 468 encuestas de opinión sobre los trámites y servicios gubernamentales que tenían una alta demanda, y el mayor número de quejas. Estas encuestas se llevaron a cabo en establecimientos públicos donde los beneficiarios tenían acceso a los subsidios alimentarios, servicios relacionados con las obligaciones fiscales y a los servicios de salud, en la Ciudad de México y su área conurbada, para evaluar la duplicación de recursos y servicios, detectar carencias de servicios asistenciales, el grado de satisfacción ciudadana y el nivel de conocimiento con respecto a la normatividad. Los resultados de la consulta a la ciudadanía y a los servidores públicos se sometieron a la consideración de las instituciones involucradas, para permitirles elaborar una propuesta de sistematización de encuestas y sondeos de opinión, como tarea permanente para medir, evaluar y orientar su gestión a través de la construcción de indicadores. Si bien la sistematización de resultados podía ser útil para ordenarlos y hasta jerarquizarlos, en los informes no aparecen datos desagregados que permitan extraer conclusiones de su valor para mejorar rendimientos en las acciones de la administración pública.

Se llevaron a cabo 105 evaluaciones a 93 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública federal. En ellas se incluyó el análisis del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de programas y metas en 16 dependencias y en 11 entidades. No

obstante, estos datos no dan cuenta de aspectos cualitativos y menos aun del impacto 'positivo' que debía derivarse de los datos cuantitativos. Se evaluaron 31 convenios de balance financiero para conocer déficit o superávit presupuestales de las principales empresas paraestatales. Se inició la evaluación de los programas sectoriales derivados del PND y se registró un total de 1 294 indicadores de gestión que quedaron, como se mencionó, 'concertados' entre las dependencias y la Secodam. En abril de 1997, quizá como respuesta frente al hecho de que el esfuerzo por definir indicadores de gestión no estaba ligado a ningún tipo de estímulo, se iniciaron trabajos que cambiaron de manera sustantiva las propuestas del Promap en esta materia. La SHCP decidió poner en marcha un programa para definir una nueva estructura programática y presupuestal para vincular programas con costos, la que más adelante se identificaría por sus siglas, Nueva Estructura Programática (NEP); se cambiaron los indicadores de gestión por indicadores denominados estratégicos, ligados al cumplimiento de metas, pero sobre todo a los recursos asignados; de igual forma, se hicieron recomendaciones para evitar desviaciones. Esta propuesta se inscribe claramente en la preocupación de la SHCP de reformar el sistema presupuestario, fundamentalmente para controlar mejor la manera como se gastaba el presupuesto; este proyecto fue elaborado por la Unidad de Política y Control (UPC) de la SHCP.

A pesar de que se insistió en la necesidad de incorporar la propuesta de la UPC en el Promap, hay que señalar que era muy distinta a la de la Secodam para elaborar indicadores de gestión; de hecho la NEP estuvo basada en un esquema de planeación estratégica en donde elementos como visión, misión, líneas de acción e indicadores estratégicos estuvieron alineados con el propósito de hacer un mejor uso de los recursos presupuestales. De esta manera, los indicadores no sólo se identificaron con otro calificativo, en este caso estratégico, sino que se les vinculó con un propósito explícito que

tenía que ver con la obtención de recursos presupuestales si se hacía un buen uso de los asignados en el presupuesto anterior, contrariamente a los indicadores de gestión que buscaban propósitos implícitos, como el de mejorar la gestión de las dependencias involucradas. Una de las constantes críticas a estos indicadores era que "proporcionaban resultados poco representativos a nivel institucional, por lo que se hacía necesario su revisión".[55]

Para dar a conocer la 'nueva' metodología con la que se lograrían los objetivos de la NEP, integrándose los indicadores estratégicos, se pusieron en marcha 'talleres' en los que participaron funcionarios públicos de nivel dirección general, tanto de las áreas sustantivas como de las encargadas de formular el presupuesto, precisamente con la idea de tener una visión estratégica de conjunto en la que los recursos estuvieran justificados no sólo por los montos 'históricos', sino por la importancia de las tareas encomendadas a cada área en particular.

De manera un tanto forzada y tardía, puesto que el sexenio estaba terminando, se intentó articular al Promap con el Sistema de Evaluación del Desempeño. Para ello, en el periodo 1998-1999, se aplicó una prueba piloto, pero ahora en más de 300 unidades administrativas de las dependencias y entidades de la APF para la implantación de la Reforma del Sistema Presupuestario, prueba que ya no logró extenderse, puesto ya no se contó con el tiempo necesario para ello.

Desincorporación

Respecto a este tema, la Secodam elaboró el "Manual de Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales" que contenía los principios básicos aplicables a dicho proceso por vía de liquidación, extinción, fusión y transparencia,

[55] *Sexto Informe*, p. 127.

lineamientos que fueron adoptados conforme a la naturaleza jurídica de las entidades. Designó en cada una de las entidades paraestatales a los comisarios públicos respectivos, que de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, integraron el órgano de vigilancia de dichas entidades. A la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales se les concedió mucha importancia debido a que serían los responsables de la administración de las empresas. Se planteaba que su desempeño debería sustentarse en el respeto a la legalidad y al compromiso institucional, contando con servidores públicos experimentados y comprometidos que promovieran el ejercicio de la moral pública y el espíritu de servicio.

Pero de manera paradójica, uno de los principios básicos del proyecto modernizador fue el de la autonomía de gestión en las empresas públicas para favorecer mayor fluidez a sus operaciones y economía de tiempo y esfuerzo en la consecución de sus objetivos. De esta manera y en concordancia con los principios del PND 1995-2000, se dotó a los empresarios públicos de márgenes más amplios para la toma de decisiones sobre los asuntos de su competencia, solicitándoles también mayores exigencias de eficiencia y productividad. Con el objeto de fortalecer la eficiencia en esos procesos, el Ejecutivo Federal creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, para que en el ámbito de sus funciones realizara la vigilancia y supervisión de los procesos desde su inicio y hasta su culminación. Para el 31 de diciembre de 1995, el universo del sector paraestatal estaba conformado por 239 entidades. Esto representaba 204 vigentes, de las cuales 80 eran organismos descentralizados, 99 empresas de participación estatal mayoritaria y 25 fideicomisos públicos; las 35 restantes quedaban en proceso. El funcionamiento del sector paraestatal se daba entonces, jaloneado, por una parte, por mayores exigencias de control; y, por la otra, planteándose que debía operar de forma más autónoma. Esta tensión, hay

que decir, no ha quedado resuelta; el debate sigue abierto y los resultados de las empresas han quedado atrapados en esa indefinición.

Entre septiembre de 1995 y julio de 1996, se desincorporaron 16 entidades paraestatales de la administración pública federal.[56] Entre el 1 de septiembre de 1996 y el 31 de julio de 1997 concluyeron cinco procesos de entidades paraestatales. En el mismo periodo se integraron al universo existente 15 nuevas entidades, cinco de ellas de manera transitoria, ya que formaron parte de la estrategia de modernización y enajenación del sistema ferroviario mexicano. Igualmente, se incorporaron siete empresas de participación estatal mayoritaria, filiales de Pemex Petroquímica, para hacer más explícitas las relaciones comerciales y productivas entre éstas. Se incorporaron algunas empresas para regularizar su registro. El número de entidades paraestatales pasó de 226, el 1 de septiembre de 1996, a 236 el 31 de julio de 1997, de las cuales 188 estaban vigentes y 48 se encontraban en proceso. De las entidades vigentes, 71 eran organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Entre las 48 entidades que se encontraban en proceso, sobresalen las de los sistemas de ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones y las instalaciones de almacenamiento agropecuario.[57]

Entre el 1 de septiembre de 1997 y el 31 de julio de 1998 concluyeron 10 procesos de entidades paraestatales. El número de entidades paraestatales pasó de 234 el 1 de septiembre de 1997 a 267 para el 31 de julio de 1998, de las cuales 52 se encontraban en proceso. Del resto de las entidades, 71 eran organismos descentralizados, 122 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos.[58]

[56] *Segundo Informe de Gobierno*, p. 65.
[57] *Tercer Informe de Gobierno*, p. 125.
[58] *Cuarto Informe de Gobierno*, p. 148.

Entre el 1 de septiembre de 1998 y el 31 de julio de 1999 concluyeron 13 procesos de desincorporación de entidades paraestatales; siete mediante el proceso de liquidación y seis con la venta de la participación accionaria que poseían el gobierno federal o alguna entidad estatal. Asimismo, como parte del proceso de reestructuración del sector paraestatal y con el propósito de contar con la infraestructura adecuada, moderna y suficiente que requería el país, se autorizó la creación de seis entidades paraestatales, de las cuales cinco correspondían a organismos descentralizados y una a empresas de participación estatal mayoritaria, conformadas de la siguiente manera. *Organismos descentralizados*: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios que contrataran o utilizaran un producto o servicio ofrecido por alguna entidad del sector financiero; Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, para proporcionar a las instituciones de banca múltiple un sistema para la protección del ahorro bancario, así como para formular, ejecutar y administrar los programas de saneamiento financiero necesarios para salvaguardar el sistema nacional de pagos; Instituto Mexicano de la Juventud, con el objeto de instrumentar políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud; Talleres Gráficos de México, responsable de ofrecer y prestar servicios editoriales y en el campo de las artes gráficas, a los sectores público, social y privado; Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, para promover y apoyar la modernización tecnológica del sector productivo. Un dato importante es la extinción de Conasupo, la que se dio por Decreto Presidencial el 24 de mayo de 1999. El proceso de liquidación debía concluir antes de iniciarse 2001.[59] De esta manera, el universo de entidades paraestatales pasó de

[59] *Quinto Informe*, p. 147.

267 el 1 de septiembre de 1998 a 260 para el 31 de julio de 1999. De estas últimas, 203 se encontraban vigentes y 57 en proceso. Las entidades vigentes estaban conformadas por 74 organismos descentralizados, 107 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Entre las 57 entidades que se encontraban en proceso, sobresalen las administraciones portuarias integrales, los servicios portuarios, aeroportuarios, satelital y las instalaciones de almacenamiento agropecuario.[60]

La estrategia aplicada durante este gobierno había consistido en que la reestructuración del sector paraestatal se sustentó en dos vertientes fundamentales: el fortalecimiento de las entidades estratégicas y prioritarias, y la desincorporación de aquellas que no cumplieran con estas características. Del 1 de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000 concluyó la desincorporación de 111 entidades mediante los siguientes procesos: 31 por disolución, liquidación y extinción; 40 por enajenación de la participación accionaria que poseía el gobierno federal o alguna otra entidad paraestatal; 3 vía transferencia a gobiernos estatales; 21 que, por sus características y de conformidad con los requisitos que establecía la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dejaron de considerarse como tales y 16 mediante su fusión. De los 111 procesos concluidos, 50 se llevaron a cabo mediante liquidación, extinción, fusión y transferencia a gobiernos estatales. Asimismo, durante ese periodo se autorizó la creación de 78 entidades paraestatales: siete fueron empresas petroquímicas filiales de Pemex-Petroquímica, 14 se crearon para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas; 52 empresas se establecieron de manera transitoria para facilitar el retiro del sector público de actividades específicas mediante su posterior enajenación; y cinco entidades regularizaron su registro en el sector pa-

[60] *Loc. cit.*

raestatal. Cabe destacar que en el periodo señalado se dieron de baja 32 de las 52 entidades paraestatales que fueron creadas para facilitar su desincorporación.[61]

El universo de entidades paraestatales pasó de 248 el 1 de septiembre de 1999 a 219 el 31 de julio de 2000, de las cuales 175 se encontraban vigentes y 44 en proceso. De las entidades vigentes, 74 eran organismos descentralizados, 80 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 21 fideicomisos públicos. Las decisiones referidas en materia de desincorporación abonaron en el desmantelamiento del sector público, particularmente del paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido resultado de un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que no podían tomarse con la celeridad que se tomaron. Pero la centralización de decisiones y recursos, que efectivamente resultaba un grave problema que se traducía en ineficacia, no podía resolverse con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, como ya había quedado en evidencia en los gobiernos de De la Madrid y Salinas, sino con un funcionamiento más autónomo o descentralizado. En todo caso, la propuesta para atacar el problema de la ineficacia debió plantearse a partir de la necesidad de introducir procesos descentralizadores, que en definitiva descongestionaran la toma de decisiones y el manejo de recursos, y no sólo acudiendo al progresivo desmantelamiento del sector paraestatal.

Profesionalización

La preocupación por contar con un servicio civil de carrera que normara el ingreso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos es una idea que aparece de manera recurrente en las propuestas modernizadoras de los go-

[61] *Ibid.*, p. 179.

biernos mexicanos.[62] Sin embargo, por primera vez parecía reconocerse su utilidad para no interrumpir programas, pero sobre todo para aprovechar la experiencia de los funcionarios de las distintas dependencias de la administración pública. La propuesta modernizadora de Ernesto Zedillo pareció apuntar en el sentido de profesionalizar la función pública para garantizar la continuidad de programas y la estabilidad al cambiar los gobiernos. De igual forma, se hacía notar de manera clara la necesidad de adecuar los procedimientos, pero también la puesta al día de los servidores en el manejo de las nuevas tecnologías; todo ello encaminado a contar con una administración más profesional, lo que implicaría el establecimiento de un código de ética del servidor público y un mayor compromiso para proporcionar un servicio mejor a la sociedad.

Se propuso la elaboración de un modelo de servicio profesional de carrera que incluyera las bases para el reclutamiento, selección, ingreso, promoción, derechos, obligaciones y retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño. Asimismo, se proponía establecer un sistema de compensación ligado directamente a la productividad y al desempeño, así como los mecanismos que garantizaran la actualización de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones de los servidores públicos. Adicionalmente, se planteó la elaboración de un anteproyecto para la creación del Centro de Calidad de la Administración Pública Federal, que se abocaría a desarrollar una estrategia de capacitación para elevar el nivel de preparación de los servidores públicos, estableciendo estándares de calidad e indicadores de desempeño.[63]

[62] Véase María del Carmen Pardo, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 7-39.

[63] *Segundo Informe de Gobierno*, p. 75.

El tema reaparece también hasta el Sexto Informe en el que se señalaba que con la finalidad de sentar las bases del servicio civil de carrera en México, se había publicado el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal el 28 de enero de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, que regularía de manera clara y transparente el sistema de compensación de los servidores públicos de mando de la APF. De igual forma, se estableció un tabulador flexible, que se componía de siete grupos jerárquicos, divididos cada uno en tres grados de responsabilidad, que a su vez se dividieron en siete niveles salariales. Este tabulador ubicaría a los puestos con base en el sistema de valuación de puestos implantado, permitiendo movimientos de promoción basados en el mérito de los servidores públicos.[64] En marzo de 2000 se emitió la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF. Además, desde 1998 se había institucionalizado el Fondo de Separación Individualizado.

También se destacó que durante los seis años de la administración en cuestión, los programas de capacitación en las dependencias del gobierno federal se integraron a partir de la detección de necesidades, considerando los resultados de la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como el impacto de dicha capacitación sobre la eficiencia y eficacia laboral. De ahí que se desarrollara una metodología para dar seguimiento y evaluar dichos programas, con lo que se estaría garantizando información para contar con mayores elementos de juicio para la programación de acciones futuras, facilitándose, con ello, una mejor identificación de la incidencia de la capacitación en el desempeño de las funciones de servicio público.[65]

[64] *Sexto Informe*, p. 174.
[65] *Loc. cit.*

A partir de los resultados descritos, es fácil notar que ante la imposibilidad de establecer un servicio civil de carrera, la administración zedillista enfatizó la capacitación casi como sinónimo de profesionalización, situación que se agrava considerando que, a pesar de lo que se señala en el discurso, no aparecen con claridad indicadores que permitan identificar los impactos positivos que la capacitación tuvo o debió haber tenido en el desempeño de los funcionarios.[66]

No haber logrado poner en marcha un esquema general de servicio civil en México significó incumplir uno de los principales objetivos del Promap, y uno de los aspectos centrales de la propuesta modernizadora del presidente Zedillo. Las razones por las que no se logró se relacionan, primero, con la imposibilidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales, que resultaba obsoleto, entre otras razones por su falta de coherencia, ambigüedad en las reglas y discrecionalidad con la que se aplicaban.[67] Segundo, por la dificultad de sortear problemas en un entorno político complicado, pero sobre todo porque la propuesta se convirtió

[66] De 1995 a 1999, las dependencias del gobierno federal llevaron a cabo 55 753 cursos y acciones de capacitación, mediante las cuales se atendieron 1 millón 140 mil 354 servidores públicos. Al comparar estas cifras con los resultados alcanzados durante los seis años del periodo comprendido entre 1989 y 1994, se observó que el número de personas capacitadas aumentó en 9.3%. Durante el periodo comprendido entre 1996 y 1999, la Secodam desarrolló la metodología y promovió la implantación del Sistema Integral de Formación y Capacitación (Sifoc), que favoreció la participación de todo el personal en la identificación de los conocimientos, habilidades y actitudes a transformar, promoviendo factores asociados al proceso de aprendizaje y comportamiento, y permitiendo una cultura de servicio y mejora permanente de la calidad. De 1996, año en que se instaló el primer Centro de Capacitación en Calidad (Cecal), a agosto de 2000, se lograron constituir 84 centros en 15 dependencias y 69 entidades públicas, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 179.

[67] Opinión de Luis Guillermo Ibarra, citado por G. Cejudo, "Public Management Policy Change in Mexico (1982-2000)", London School of Economics, s/f, mimeo.

en un claro rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios de la alta burocracia. Esta situación ya se había presentado en gobiernos anteriores, notablemente en el de De la Madrid cuando surgió una clara pugna entre la SHCP y la de reciente factura, la de Programación y Presupuesto (SPP).[68] Esta pugna se vio recrudecida en el del presidente Zedillo, entre otras razones porque al desaparecer la SPP, algunas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa pasaron a la SHCP, por ejemplo, la referida a la aprobación de cambios en las estructuras de organización y número de plazas, atribución que en momentos de ajuste y recortes presupuestales adquiere una dimensión política de suma importancia. Pero también porque había "sido tradicionalmente responsable de la política de relaciones laborales, debido al impacto presupuestal que tenía el crecimiento y desarrollo de los recursos humanos del gobierno federal",[69] lo que le otorgaba una también innegable fuerza política. Otras atribuciones pasaron a ser responsabilidad de la Secodam, a la que se le confirió la de modernización de la administración pública en un sentido general. Una de las estructuras que heredó la SPP a la SHCP fue la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (en la que se integraron las funciones de las desaparecidas direcciones generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles). En junio de 1996 se transformó en Unidad de Servicio Civil (USC) dependiendo de la Subsecretaría de Egresos, que sería la encargada de cumplir con las metas establecidas en el Promap, al menos respecto al compromiso de establecer un esquema de servicio profesional de carrera. Esta decisión se justificó en el sentido de señalar que la Subsecretaría de Egresos controlaba las

[68] *Ibid.*, p. 15.
[69] *Ibid.*, p. 20.

partidas presupuestales que apoyarían cualquier cambio de esta naturaleza.

Es evidente que la división de atribuciones que quedó consignada en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al iniciar el sexenio, no resultó una fórmula afortunada dado que dos secretarías compartirían tareas alrededor de funciones de la misma naturaleza. En la práctica, esta dificultad se volvió un problema de fondo al enfrentarse dos concepciones distintas sobre los contenidos y alcances del proceso modernizador de la administración pública. Dejar en la USC la iniciativa del servicio civil garantizaba su viabilidad técnica puesto que estaba "amarrada" a los recursos presupuestales, que en buena medida se habían convertido desde entonces en el eje alrededor del cual se articulaban una buena cantidad de políticas. Sin embargo, también significaba que políticas cuyo impacto tendría que medirse, en el mejor de los casos, en el mediano plazo, quedaban limitadas por ponerse en marcha considerando como único criterio el presupuestal. Por otro lado, la propuesta del servicio profesional de carrera no contaba con un amplio respaldo entre los distintos grupos de la burocracia federal, situación que atentaba contra su viabilidad. La propuesta incluía aspectos que podrían percibirse como medidas para institucionalizar privilegios de un sector de la burocracia, que si bien no los tenía garantizados por ley, podía hacer uso de ellos por la influencia política de que gozaba. Aparecen de manera recurrente críticas en el sentido de que constituye un sector social privilegiado, lo que provoca importantes resistencias. Asimismo, su puesta en marcha afectaba el control de la federación de sindicatos de burócratas, la FSTSE.

Además, la propuesta de servicio civil se vio entorpecida por diferencias personales que si bien pudieron haber tenido su origen en la incorrecta distribución de responsabilidades entre las dos secretarías involucradas (SHCP y Secodam), fueron endureciéndose hasta convertirse en un obstáculo incluso

de mayor peso.[70] Juan Pablo Guerrero señala a propósito de estas diferencias que "según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde a la SHCP elaborar la ley, pero antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la Secodam. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, puesto que el proyecto tenía que ser el fruto de los acuerdos entre dos secretarías, lo cual de entrada se revelaba como conflictivo".[71] Este conflicto tuvo como antecedente, además, el que la mencionada secretaría solicitó a la SHCP la aprobación de cambios en su estructura orgánica para darle rango de subsecretaría a la Dirección General de Desarrollo Administrativo, encargada de proponer reformas y modificaciones para el mejoramiento de los rendimientos de la gestión pública y de los recursos humanos; justificando, este cambio, a partir del hecho de que a la propia secretaría se le había agregado la responsabilidad de la modernización administrativa. Sin embargo, la solicitud no parecía sustentar de manera contundente la necesidad del cambio, dado que las responsabilidades que tendría la nueva secretaría eran las mismas que habían correspondido a la dirección general. De ahí que en el dictamen técnico, la SHCP negara la solicitud, pero sugería que esa dirección se transformara en una unidad de modernización. Esta decisión, en la opinión de los responsables, demostraba voluntad de negociación, puesto que se sugirió su transformación en Unidad de Modernización, que es como finalmente quedó consignada en la ley. A pesar de que la decisión estuvo amparada en el dictamen técnico mencionado, no pudo impedirse que se generara una relación difícil

[70] Entrevista con un alto funcionario de la SHCP, octubre de 2000. Agradezco la apertura y la confianza con las que expresó sus puntos de vista a partir de las cuales pude reconstruir la explicación que expongo.

[71] Juan Pablo Guerrero, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, Documento de Trabajo, núm. 61, p. 17.

entre ambas dependencias, o más precisamente, entre los funcionarios responsables de las áreas involucradas, la Unidad de Modernización y la Unidad del Servicio Civil.[72] Más adelante, el titular de la Unidad de Modernización fue promovido a rango de subsecretario, ocupando la subsecretaría correspondiente a la Contraloría Social; sin embargo, continuó teniendo injerencia en las tareas relativas a la modernización administrativa y en particular en el tema de servicio civil.[73]

La Unidad de Servicio Civil invirtió un año en la formulación del modelo y en la propuesta de la iniciativa de la ley, y dos en la negociación con la Secodam para ajustar la propuesta.[74] El compromiso establecido en el Promap exigía que esta

[72] Entrevista citada, octubre de 2000.

[73] *Loc. cit.*

[74] Los motivos de conflicto entre las dos secretarías, los resume Juan Pablo Guerrero en dos tipos: en el primero estaban las distintas "concepciones" de lo que debería ser el servicio civil y que reflejaba la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar su capacidad de control sobre el personal administrativo de la federación. Si bien la SHCP tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos presupuestales, la Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos de lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial, vigilancia de la observación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos. La rivalidad entre amabas secretarías no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar el personal burocrático, lo cual no era un botín menor. El segundo tipo de diferencias tenían que ver con los contenidos de la propuesta: porcentaje de personal que salía del esquema de carrera para dejarse a la "libre designación"; el problema de la inmovilidad que la FSTSE reconocía como una "conquista social irrenunciable" y que los funcionarios de la USC proponían "negociar" a través de un esquema de "competencia permanente", alternativa que no convenció a los de la Secodam. Éstos, además, reconocían como ventaja la "informalidad" de algunas reglas creyendo en la flexibilidad; mientras que los de la USC lamentaban que esas reglas no escritas hubieran provocado resultados con calidad indeseable. La Secretaría calificó como "rígida" la propuesta de la SHCP y como un fin en sí misma.

propuesta se asumiera como responsabilidad compartida. El conflicto se acrecentó y alargó, y no fue sino hasta tres años después cuando la propuesta pasó a ser sancionada por el Presidente, quien solicitó consensuarla con otros actores: la FSTSE, la cúpula del partido oficial y el Congreso.[75] Como resultado de esa negociación se puede decir que con la FSTSE se avanzó en un 75%, quedando pendientes temas como el de la ocupación de plazas cuyos titulares hubieran solicitado licencias. Sin embargo, sus promotores afirmaron que esos asuntos "no parecía que pudieran detener el proyecto, al contrario la relación con la federación era muy buena y se podía haber llegado a un acuerdo",[76] aunque al parecer la federación mencionada, al acercarse el fin del sexenio, cambió de parecer, empezando a cuestionar de forma más incisiva los alcances de la propuesta.

Habiendo superado, al menos de manera formal, los problemas señalados, el proyecto enfrentó circunstancias incluso más adversas. Primero, no se quiso que se sometiera a la aprobación de las cámaras puesto que se acababan de aprobar los "candados" en la XVII Asamblea del PRI, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de "promoción" y la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales, el PRI perdió

La secretaría pugnaba por un proyecto flexible, acorde con la complejidad de cada sector gubernamental y que rescatara las características eficaces de la burocracia mexicana (*op. cit.*, pp. 22-33).

[75] Esteban Moctezuma, en ese momento senador, lanza una iniciativa titulada: *Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal* centralizada el 28 de abril de 1998. Dos semanas después el senador Moctezuma fue nombrado secretario de Desarrollo Social, con lo que la iniciativa quedó sólo en eso, véase Juan Pablo Guerrero, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, presentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de mayo de 1998 (mimeo), p. 18.

[76] Entrevista mencionada, octubre de 2000.

la mayoría en la cámara baja, lo que también significó un importante obstáculo para que la iniciativa fuera enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente, llegó a la Cámara un paquete de leyes de contenido financiero que generaron fuertes controversias, lo que desalentó el último intento para someter a discusión la propuesta del servicio civil de carrera.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se habían hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido también encontraron obstáculos infranqueables; estos cambios sirvieron para allanar el camino hacia el futuro.[77] El resultado final fue que el servicio civil

[77] Estos cambios ocurrieron en los aspectos siguientes: a) *Tabulador de salarios*. A partir de 1995 se diseña y pone en práctica un tabulador más flexible; rompía con la rigidez del anterior en el que para nivel jerárquico le correspondía un solo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico. Con ello se posibilita mejorar los salarios sin que esto implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias para que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La USC expidió normas para la aplicación de estímulos, con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente. b) *Estímulos*. Los estímulos se ligaron a productividad, eficiencia y calidad en el desempeño. A fin de evitar la discrecionalidad el monto superior no podía exceder a un 75% del valor hipotético que se obtuviera al otorgar el estímulo total permitido a los servidores públicos con derecho al mismo. Se avanzó en el registro automatizado de los estímulos, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados y en 1999, se redujo a un 65% el valor hipotético fijado. Respecto a la c) *Integración de percepciones* se propuso que una proporción del estímulo autorizado para cada puesto a la compensación estuviera garantizada a fin de mantener constante el sueldo tabular y evitar repercusiones en el déficit actuarial del ISSSTE. Esto obligaba a que el monto de estímulos fuera sólo del 5% de las percepciones totales de los servidores públicos. Con ello se resolvió la diferencia existente en los montos de los estímulos para cada nivel jerárquico, quedando una sola curva salarial para toda la administración pública centralizada. Más tarde (1999) se llega a reducir

Redimensionamiento del sector paraestatal, 1989-2000[1]

Concepto	*1989-1994*[2]	*1995-2000*[3]	*Sep. 1999-jul. de 2000*
Universo de entidades al inicio del periodo[4]	618	252	248
Procesos de desincorporación concluidos	421	111	32
- Liquidación y extinción	205	31	1
- Fusión	17	16	16
- Transferencia a gobiernos estatales	11	3	
- Enajenación o venta	161	40	15
- LFEP [5]	27	21	
Creación de entidades[6]	55	78	3
Universo de entidades al cierre del periodo	252	219	219
Desincorporaciones en proceso al final del periodo	37	44	44
- Liquidación y extinción	25	17	17
- Fusión			
- Transferencia a gobiernos estatales	2		
- Enajenación o venta	10	27	27
Entidades vigentes al final del periodo [7]	215	175	175
- Organismos descentralizados	81	74	74

- *Empresas de participación estatal mayoritaria*	106	80	80
- Fideicomisos públicos	28	21	21

[1] Los espacios en blanco indican la ausencia de movimientos.
[2] Datos del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.
[3] Datos del 1 de diciembre de 1994 al 30 de julio de 2000.
[4] No incluye filiales bancarias, incluye una empresa sujeta a legislación extranjera.
[5] Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
[6] Incluye la reinstalación de cinco empresas en 1989, dos en 1992 y una en 1993.
[7] En 1997 se considera la cancelación de un proceso de desincorporación y en consecuencia, la reinstalación de una entidad como vigente.
Fuente: SHCP (Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación y Unidad de Servicio Civil) y Secodam, en Ernesto Zedillo, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 166.

fue desplazado por un conjunto de medidas administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que resultaron insuficientes para 'profesionalizar', en un sentido amplio, a la función pública.

---

a un 20% el monto de estímulos en relación con el sueldo. Este esfuerzo inscrito en las recomendaciones de la OCDE obliga a dar transparencia y modernizar el sistema de estímulos. d) *Valuación de puestos*. En junio de 1999 la USC emitió la norma que establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Federal para establecer una relación equitativa (objetiva) entre el valor del puesto y sus funciones. Esta emisión de la norma se acompañó de un proyecto para apoyar a las dependencias en el propósito de establecer un sistema de evaluación de desempeño que serviría para: otorgar el estímulo, el ascenso de nivel salarial y la detección de necesidades de capacitación. Se incluyeron guías de diferente grado de complejidad, desde la identificada como "Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias", hasta la que se conoce como "Evaluación de 360 grados". e) *Capacitación*. En junio de 1999 se presentó a las dependencias un proyecto de Norma que establece un esquema general de capacitación que incluye acciones sistémicas e integrales y que se vinculen con los objetivos de las instituciones. f) *Separación*. En 1998 la USC diseñó y puso en marcha el Fondo de Separación Individualizado que cumple un triple propósito: servir como mecanismo de ahorro, reconocer la antigüedad ante la posible separación y complementar la pensión del ISSSTE. La propuesta consiste en que el gobierno aporta un monto igual al que aporta el trabajador que va desde el 2 hasta el 10% del sueldo mensual. También elaboró un Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores de "Mando" de la Administración Pública Federal en el que se establece un sistema de compensación que incluye: sueldo, estímulo y prestaciones; el tabulador de sueldos se compone de siete grupos desde subsecretario de Estado hasta jefe de departamento; el sueldo lo componen dos conceptos: sueldo base y compensación garantizada la que se otorga de manera regular y se vincula al valor del puesto y al nivel salarial; se integra una tabla de grados de responsabilidad, lo que permite una evaluación del desempeño que se refleje en un ascenso de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. Hay ascensos de grado que es en el nivel horizontal, esto es, uno de mayor responsabilidad sin que necesariamente implique ascenso en la jerarquía ascendente. Puede haber ascenso de grupo, esto es, a un puesto de mayor jerarquía. Se incluye la posibilidad del estímulo que es otorgado de manera adicional y por lo

Federalismo fiscal

Es importante destacar que desde el Segundo Informe de Gobierno el tema de la modernización administrativa no volvió a mencionarse; sin embargo, aparecen otros que de manera indirecta se vinculan con ella y que van a aparecer de manera mucho más visible en la agenda política. El tema del federalismo se va transformando en federalismo fiscal y éste fue adquiriendo gradualmente incluso mayor importancia. En materia hacendaria, se introdujeron diversas modificaciones al Sistema de Coordinación Fiscal, se ampliaron las potestades tributarias de los estados, se promovió una distribución más equitativa de las participaciones existentes y se liberaron fuentes de recursos anteriormente reservados a la federación. A partir de enero de 1996, se incrementó el Fondo General de Participaciones pasando del 18.51% al 20% de la recaudación federal participable. Esto representó un incremento del 8% en los ingresos de los estados. Desde el inicio de 1996, la federación entregó directamente a las entidades federativas el 20% de la recaudación obtenida por el impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas) y el 8% de la del tabaco. Asimismo, se eliminó la exclusividad que la Ley del Impuesto al Valor Agregado otorgaba a la federación para gravar los servicios de hospedaje. A partir

---

tanto no forma parte del sueldo regular. Las prestaciones se clasifican en: de seguridad social, esto es, las que se dan de conformidad a la ley del ISSSTE y los seguros, que se dividen a su vez en: nuevo seguro institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral); seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado. Las prestaciones a su vez se dividen en: económicas que son el aguinaldo, la prima vacacional, pagos de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa. Las inherentes al puesto que son los apoyos que se otorgan para apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades, como personal de apoyo, equipos de comunicación y gastos de representación. Y las de tiempo libre que se refieren a vacaciones con goce de sueldo (*Documentos de trabajo de la USC, s/f*).

de 1997, el gobierno federal cedería a los estados la potestad de establecer impuestos locales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos.[78] El impuesto sobre adquisición de inmuebles que, hasta 1995, era de carácter federal, se abrogó a partir de 1996, lo que permitió que cada estado lo diseñara de acuerdo con sus características y necesidades particulares. Se incrementó en 150% la aportación de la federación a los fondos creados conjuntamente entre ésta y los estados y municipios, en donde existían puentes de peaje, lo que significó otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captaban en ellos. El Convenio de Colaboración Administrativa Fiscal Federal, suscrito en agosto de 1996, buscaba distribuir de manera equitativa responsabilidades administrativas entre la federación y los estados, tendientes a combatir la evasión fiscal y lograr la buena marcha del sistema tributario. Se propuso también la descentralización del Ramo 26, etiquetado como Superación de la Pobreza, que se utilizaría para fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios a las demandas de la población.

El programa "Por un Nuevo Federalismo" se fue gradualmente fortaleciendo y en los hechos se tradujo en cambios en materia fiscal cuyo objetivo era lograr un mejor equilibrio entre la federación y los estados. A partir de 1997, mediante un Convenio de Colaboración Administrativa suscrito entre el gobierno federal y los estados, las entidades podrían auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor

[78] Previa solicitud hecha por los estados y para evitar la competencia fiscal entre ellos, en 1997 se tomaron las siguientes medidas: por un lado, se restableció la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), delegando la administración del gravamen a las entidades y otorgándoles 100% de la recaudación del mismo; por el otro, se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta para que el impuesto por los ingresos derivados de premios por lotería, rifas y concursos se redujera de 21% a 15%, en el caso de que a nivel local se estableciera un impuesto de 6% sobre la misma base, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 60.

Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC) y el Impuesto sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a las entidades 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC y 100% del IEPS. Por su parte, la asignación del gasto federal descentralizado para 1997 en los sectores de desarrollo social, salud, educación, agropecuario y comunicaciones y transportes, ascendió a 96 mil 732.7 millones de pesos. Este monto resultaba equivalente al 25.8% del gasto primario del gobierno federal y al 19.1% del gasto programable del sector público presupuestario. En 1997, como resultado de lo anterior, por cada peso obtenido por concepto de recaudación federal participable, se destinaría a los estados y municipios más de 51 centavos mediante participaciones y transferencias del gasto federal descentralizado. Estos recursos, a su vez, representarían el 49.1% del gasto primario del gobierno federal y el 36.4% del total del gasto programable del sector público presupuestario. Por su parte, Banobras estableció dentro de su normatividad la posibilidad de otorgar directamente créditos a los municipios sin contar con el aval solidario de los gobiernos estatales, es decir, con base en el riesgo-municipio. La distribución de recursos del Ramo 26 se realizaba, desde 1996, de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza. Durante 1997 se habrían descentralizado 8 mil 222.5 millones de pesos por medio del Fondo de Desarrollo Social Municipal, para atender necesidades en materia de agua potable, alcantarillado, electrificación, infraestructura educativa y de salud, urbanización y caminos rurales, así como apoyos productivos y a la educación básica, entre otros renglones.[79]

La Ley de Coordinación Fiscal estableció el uso de una fórmula de distribución presupuestal a las entidades federativas a partir de un factor per cápita para la población abierta, que

[79] *Tercer Informe de Gobierno*, p. 125.

incorporaba variables de mortalidad, marginalidad y gasto en salud, con lo que se posibilitaba la canalización de más recursos a aquellas entidades con mayores rezagos en la materia. El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se propuso transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, a fin de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas y municipios, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas de promover el bienestar de la población.

A partir de 1998, como resultado de la adición y reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, se incorporó el Ramo 33 destinado a Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, que transferiría cinco fondos para la educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal y aportaciones múltiples. Con esta decisión se lograría que los recursos descentralizados para el desarrollo social se transfirieran a estados y municipios por ley y no por convenio, como se efectuaba hasta 1997. Además, esta nueva vertiente de transferencias no permitiría usos diferentes a los que estuvieran dirigidos y respondía a la necesidad de incrementar la eficacia en la aplicación del gasto público por parte de las autoridades y administraciones locales. En 1998, con el propósito de continuar fortaleciendo la colaboración administrativa entre la federación, los estados y los municipios, perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y fortalecer las finanzas estatales y municipales, se concluyó el trámite con 30 estados del Acuerdo que modificaba el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, relativo al incremento del incentivo que por multas se otorgaba en los impuestos sobre la renta y al activo. A partir de 1998 se asignaron y distribuyeron los recursos presupuestales a los fondos que integraron el Ramo 33, así como los objetivos que serían atendidos con su aplicación.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). El presupuesto de este Fondo lo determinó la Secretaría de Educación Pública considerando el Registro Común de Escuelas y la plantilla de personal, así como los recursos de los acuerdos firmados con los estados y las erogaciones por concepto de aportaciones para seguridad social. Se tomaron también en cuenta las transferencias a los estados autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año anterior, adicionándole las previsiones salariales, las medidas autorizadas del ejercicio anterior, y la actualización del gasto de operación y de mantenimiento del Registro Común de Escuelas.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). La Secretaría de Salud determinó la distribución de recursos de este fondo tomando en consideración el inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, los impuestos federales, las aportaciones para la seguridad social, las previsiones salariales que incluirían incrementos, prestaciones y otras medidas económicas, los recursos para cubrir el gasto de operación e inversión, y otros que expresamente serían destinados para promover la equidad en los servicios de salud. Este último componente se distribuiría mediante una fórmula que incorporó variables que privilegiaban la orientación de los recursos hacia las zonas del país donde se observan los mayores índices de mortalidad y marginalidad, así como los niveles más bajos de gasto en salud por habitante.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El objetivo de este fondo sería el financiamiento de obras de infraestructura y acciones sociales básicas, en beneficio de la población en condiciones de marginación y pobreza extrema. En razón de ello, la distribución de recursos a los estados consideraría el índice global de pobreza, que se de-

terminaría tomando en cuenta los ingresos de la población, el nivel educativo, las características de su vivienda y el acceso a drenaje, electricidad y combustible. Por lo que respecta a la distribución de los recursos del fondo en los estados, se destacó que éstos los asignaban entre los municipios conforme a una fórmula idéntica a la arriba descrita y en caso de no contar con información suficiente, lo hacían considerando aquellos indicadores alternativos que se fijaron en la Ley de Coordinación Fiscal, para cumplir con el objetivo de que este fondo tuviera un carácter redistributivo.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun). Los municipios podrían utilizar estos recursos para superar problemas de liquidez y para cubrir obligaciones financieras. La distribución de los recursos de este fondo se haría en proporción directa al número de habitantes, de acuerdo con la información estadística del INEGI. La ley definió la fórmula para establecer cada año los recursos de este fondo.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Se destinó al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. La asignación presupuestaria se determinó por un monto equivalente a 0.814% de las recaudaciones federales participables y se distribuyó entre los estados de acuerdo con las disposiciones establecidas en el PEF.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP). Los recursos de este fondo se distribuyeron entre los gobiernos estatales y del Distrito Federal para cubrir necesidades de equipamiento,

modernización tecnológica, infraestructura y profesionalización de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares. La asignación anual de recursos se realizó de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que emitió o suscribió el Consejo Nacional de Seguridad Pública, considerando el número de habitantes, el índice delictivo, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la inversión en proyectos convenidos.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Su creación respondió al propósito de avanzar en la descentralización del sector educativo. Los recursos asignados a este fondo se destinarían a la prestación de servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asumirían los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal. El monto de estos recursos se determinaría a partir de elementos como los registros de planteles, de instalaciones educativas y plantillas de personal transferidos a los estados, mediante la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Adicionalmente en materia de precios y tarifas, buscaron fortalecer los ingresos federales, y reforzar las haciendas públicas de los estados y municipios. Se consideraba que de no haberse adoptado las medidas de ajuste a precios y tarifas, las participaciones que habrían recibido los estados se habrían reducido en casi 1% en términos reales, lo que habría afectado los proyectos de desarrollo regional que se llevaban a cabo tanto por los estados como por los municipios. Al cierre de 1998, el gasto federal transferido a los estados, municipios y Distrito Federal fue de 260 mil 796.2 millones de pesos, de los que 114 mil 700.7 millones del gasto programable se canalizaron mediante las aportaciones (Ramo 33), y 32 mil 517.2 millones de pesos se transfirieron por medio

de otras transferencias y subsidios de gasto. En cuanto al gasto no programable, mediante el Ramo 28 (Participaciones de ingresos federales) se ejercieron 113 578.3 millones de pesos.[80]

El fortalecimiento del federalismo no sólo incluyó el otorgamiento de mayores recursos a los estados y municipios sino que se constituyó en uno de los ejes centrales de la política de finanzas públicas del gobierno. Esa redistribución contribuyó a promover el equilibrio entre los tres órdenes de gobierno. De esta manera, la descentralización se fue transformando de manera cualitativa: el proceso de transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios estuvo basado en reglas más claras y difundidas públicamente, en las que se definió el monto y calendario de distribución. Por ello, se afirmó que los estados contarían con una situación más estable y predecible respecto de la disponibilidad de recursos, pudiendo conocer de manera anticipada la fecha y la magnitud de las transferencias que recibirían. Parte central de las acciones para fortalecer el federalismo la constituyeron las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal efectuadas en diciembre de 1995, 1997, 1998 y 1999. En particular, a partir de 1996 se aumentó el porcentaje que se asignaba al Fondo General de Participaciones de la Recaudación Federal Participable. En 1998 se introdujo la figura jurídica de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y progresivamente se crearon los siete fondos mencionados para transferir recursos asociados a los servicios de educación básica, salud para la población abierta, infraestructura de servicios básicos, asistencia social, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública, entre otros. En 2000, la Cámara de Diputados determinó entregar, por única vez, la cantidad de 6 mil 870 millones de pesos al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federati-

[80] *Quinto Informe*, p. 119.

vas (PAFEF), que se transferiría mensualmente a los gobiernos de las entidades federativas durante los primeros diez meses del año. Estos recursos se aplicarían fundamentalmente al desarrollo de infraestructura de servicios básicos, de transporte y apoyo a las actividades productivas.[81]

El gobierno utilizó tres vertientes para reasignar atribuciones de gasto a favor de los estados y municipios: las participaciones federales, Ramo 28; las aportaciones a entidades federativas y municipios, Ramo 33; y los convenios anuales con las entidades federativas. En todos los casos se trató de transferencias de recursos desde la federación hacia los gobiernos locales, bajo la denominación de gasto federalizado. Durante el periodo 1994-1999, el gasto primario del sector público presupuestario se incrementó en un 3.3% real. En el mismo lapso, el presupuesto del Poder Ejecutivo disminuyó en 9.6% real, en tanto que los recursos descentralizados hacia los estados y municipios se incrementaron en 35.7%. El gasto público federal hacia las entidades federativas y municipios creció en un punto porcentual del PIB: de 5.7 puntos en 1994 pasó a 6.7 puntos en 1999. En 2000 se preveía que el nivel de gasto primario total del sector público presupuestario sería superior al de 1994, en términos absolutos, en 76 474 millones de pesos actuales (8.3% más en términos reales). Por su parte, los recursos transferidos hacia las entidades federativas y municipios significaban una disponibilidad superior de 119 mil 180 millones de pesos de 2000, más que seis años antes (incremento real de 47%). En contraste, el nivel de gasto para el Poder Ejecutivo Federal habría disminuido en 58 mil 316 millones de pesos durante este lapso (caída real de 9.1%). En este periodo, el total de recursos federalizados, excluyendo los ingresos propios de las entidades federativas y municipios, representaba un

[81] *Sexto Informe*, p. 132.

60.3% de la recaudación federal participable, mientras que en 1994, dichos recursos equivalían a sólo un 47.3%.

Los recursos orientados a los gobiernos municipales mostraron incrementos reales de 3.9% 3.95% y 4% en los años de 1998, 1999 y 2000, respectivamente. En promedio, en estos tres años, las participaciones federales, Ramo 28, absorbieron el 44.6%, mientras que el 55.4% correspondió a las aportaciones que se proporcionaban a través del Ramo 33. En síntesis, el gobierno federal descentralizó a las entidades federativas y a los municipios, recursos físicos, materiales y financieros por medio de tres vertientes: participaciones federales, Ramo 28 y Ramo 33. Estos recursos se asignaban a cada una de las entidades federativas con base en la Recaudación Federal Participable (RFP), que a su vez, se fundamentaba en la Ley de Coordinación Fiscal. La decisión sobre el destino de estos recursos era una atribución exclusiva de las entidades federativas y fiscalizar su aplicación le correspondería a los órganos de auditoría y evaluación locales.[82]

Uno de los objetivos fundamentales del federalismo consistió en defender el principio de equidad, el que, de acuerdo con la opinión del gobierno, se vio fortalecido al transferir una creciente proporción del gasto del Ramo 33 a las entidades con mayores niveles de pobreza. Por ello, a Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz se les otorgó, en los tres primeros años de operación del Ramo 33, más del 40% de los recursos.[83]

Para apoyar esas decisiones se propusieron reformas al artículo 105 constitucional que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1994, por las que se ampliaron los casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía conocer y resolver sobre controversias

[82] *Ibid.*, p. 135.
[83] *Ibid.*, p. 141.

constitucionales que surgieran entre la federación y una entidad federativa, entre la federación y un municipio, entre entidades federativas, entre el Distrito Federal y un municipio, entre municipios de distintos estados y entre un estado y uno de sus municipios. De esta forma, el máximo tribunal representaría la garantía para que las relaciones intergubernamentales operaran con base en lo dispuesto en los términos del Pacto Federal plasmado en la Constitución.[84]

Las iniciativas mencionadas culminaron en un proceso que se inició en abril de 2000, a través del que los estados y municipios someterían sus finanzas a una evaluación por dos calificadoras con reconocimiento mundial, lo que les permitiría convenir con la banca privada y de desarrollo diversos tipos de créditos bajo esquemas "plenos" de mercado. Esta disposición implicó una mejor evaluación de riesgo a los créditos que se otorgaban a los gobiernos estatales y municipales.

En adición a su responsabilidad rectora, el gobierno federal asumió la responsabilidad de ejercer una función compensatoria de carácter redistributivo, que constituía una de las razones del pacto federal mexicano. Por ello, el Ejecutivo Federal destinó recursos recabados de regiones con una mayor prosperidad relativa, a los lugares en que existían las mayores necesidades sociales. Por lo menos en el ámbito prescriptivo, las transferencias que realizaba el gobierno federal se fundamentaban en el principio de ayuda mutua que sustenta la unidad federal de la República.[85]

Por lo que respecta a los gobiernos locales se logró el consenso de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, aprobándose en junio de 1999 un conjunto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que significaron avances sustantivos para el desarrollo

[84] *Ibid.*, p. 155.
[85] *Ibid.*, p. 165.

municipal. Las principales reformas y adiciones fueron las siguientes: se consolidó al municipio como el gobierno más cercano a las demandas, iniciativas y expectativas ciudadanas; se estableció que las competencias que otorgaba la Constitución Política al ayuntamiento serían ejercidas de manera exclusiva por éste; además de que se ampliaron las que ya les correspondían, adicionándoles nuevas funciones y servicios públicos a su cargo. De igual forma, se determinó el mecanismo a través del cual las entidades federativas, temporalmente y con el visto bueno de las dos terceras partes del ayuntamiento, podían hacerse cargo de las funciones que el municipio estuviera imposibilitado para ejercer; se consolidó, amplió y se hizo explícita la facultad reglamentaria de los municipios; se elevó a rango constitucional la participación ciudadana y vecinal; se fortaleció el ámbito municipal frente a las legislaturas locales, al precisarse los alcances de las leyes municipales que emitiera el Congreso local; se reconoció la posibilidad de que los municipios se pudieran asociar para la prestación más eficiente de los servicios públicos municipales; y se fortaleció la hacienda municipal al facultar a los municipios para cobrar el impuesto predial a las empresas paraestatales, en el caso de que sus inmuebles fueran utilizados para fines distintos a los de sus propósitos públicos.[86]

Los ayuntamientos, a partir de la reforma, propondrían las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, mejoras y valores de suelo y de las construcciones. Se ampliaron las facultades coincidentes de los municipios en lo relativo a la planeación del desarrollo urbano, reservas federales, planeación del desarrollo regional, uso de suelo y regularización de la tierra urbana, así como para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, en los casos que afectaran su ámbito territorial. El nuevo artículo 115 facultó a las legislatu-

[86] *Ibid.*, p. 156.

ras locales para adecuar sus respectivas constituciones y leyes locales en concordancia con las nuevas disposiciones constitucionales a más tardar el 23 de marzo de 2001.

De manera adicional, el gobierno federal impulsó cinco programas que coadyuvarían al fortalecimiento y modernización de la gestión municipal: Programa de Apoyo a la Modernización Jurídica Municipal, Programa de Apoyo a los Trabajos para la Renovación Municipal, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Ayuntamientos y Programa de Difusión de la Cultura Municipal (Cedemun) de la Secretaría de Gobernación, junto con el Programa de Desarrollo Político Administrativo instrumentado por el Instituto Nacional de Solidaridad (Indesol) de la Secretaría de Desarrollo Social.[87]

Desde el momento de su arranque, el Promap presentó problemas. "En primer lugar, la crisis económica que se desató en diciembre de 1994 desvió la atención del gobierno a temas más urgentes y redujo los recursos disponibles para la modernización administrativa. Además, a principios de 1996, mientras el plan de modernización se formulaba, Norma Samaniego renunció a su puesto como secretaria de la Contraloría y fue reemplazada por Arsenio Farell, un político de línea dura, y poco familiarizado con las prácticas modernas de gestión. El cambio modificó el estilo de trabajo de la Secodam ya que Farell estaba más interesado en las actividades de control que en el tema de la modernización".[88] Este cambio se reflejó en la importancia concedida al tema de la modernización, puesto que claramente quedó desplazado y su lugar lo ocuparon otros temas derivados de él, como el del control, descentralización y, notablemente, el del llamado Nuevo Federalismo.[89] Sin embargo, la UDA continuó

[87] *Ibid.*, p. 147.

[88] Guillermo Cejudo, art. cit., p. 10.

[89] De hecho, se elabora otro programa *ad hoc* llamado Para un Nuevo Federalismo 1995-200, en el que se establecen también objetivos, es-

con la elaboración del proyecto, que el presidente presentó formalmente en mayo de 1996. La unidad se concentró en algunas actividades cercanas a las propuestas de la NGP, como introducir prácticas de planeación estratégica básica, solicitando a las dependencias que establecieran su misión, visión, y objetivos, así como estándares de calidad y plazos relacionados con el desempeño de sus tareas. La UDA también brindó apoyo a algunas oficinas públicas en el desarrollo de técnicas y actividades típicas de NGP, como procesos de reingeniería, gestión de calidad total y contratación de proveedores de servicios.[90]

Estos esfuerzos permitieron iniciar un proceso hacia la posibilidad de medir el desempeño, tema al que el nuevo secretario Farell le dedicó una cierta atención, derivado entre otras razones, de la vinculación entre desempeño gubernamental y dividendos políticos. "En los tres primeros años y medio del gobierno de Zedillo, la única área de modernización administrativa que registró avances fue la de medición del desempeño. A fines de 1997, alrededor de 65% de las unidades gubernamentales habían desarrollado estándares de servicio (número de días para proveer el servicio) y muchas habían desarrollado sus indicadores (porcentaje de las veces que se ha alcanzado el estándar). Las dependencias habían logrado monitorear estos porcentajes y estudiado las razones cuando éstos resultaron elevados.

---

trategias y líneas de acción; este programa va a adquirir mucha mayor importancia que el Promap, y va a acabar como un conjunto de acciones prioritarias enmarcadas en el propósito amplio de modernización administrativa. Hay que decir también que en el Promap se incluyó primero a la descentralización como acción importante de dónde se derivaba como línea de acción el Nuevo Federalismo. Los informes oficiales que dan cuenta de las acciones emprendidas durante el gobierno de Ernesto Zedillo, claramente reflejan que este binomio se entendió al revés. Véase programa en: http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/default.htm?s=iste.

[90] Guillermo Cejudo, art. cit., pp. 8-9.

De este limitado esfuerzo, se desprende que los ciudadanos empezaron a saber qué podían esperar del gobierno en algunas áreas de la administración pública. La Unidad de Modernización Administrativa promovió la idea de 'cliente-amigable', e introdujo las herramientas de reingeniería de procesos, calidad total y la posibilidad de la subcontratación dentro del sector público".[91]

Otro tema que adquirió importancia gradual y que se integró con una mejor prioridad en la agenda modernizadora fue el de la reforma al sistema presupuestario, inspirada también en la NGP. La intención fue diseñar un sistema que ligara presupuestos con objetivos, y que permitiera un control más estricto por parte de Hacienda en el manejo de los recursos públicos.[92] Esta reforma no formaba parte del Promap, y la Secodam no intervino en su diseño, lo que paradójicamente facilitó su puesta en marcha, puesto que Hacienda tuvo más autonomía para impulsarla.[93] "Aunque no se cumplió con el propósito de crear un sistema presupuestario realmente basado en resultados, ni de otorgar mayor autonomía a las agencias públicas en su manejo financiero, la reforma fue al menos exitosa en su intento de mejorar el control de Hacienda sobre los gastos de las dependencias federales. En contraste, el trabajo de la UDA no llegó muy lejos; los recursos humanos y financieros disponibles eran insuficientes para instrumentar la política plenamente, y no tenía

[91] José Luis Méndez, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", *Reforma y Democracia*, vol. 13, 1999, pp. 224-225.

[92] Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, citado por G. Cejudo, art. cit., p. 11.

[93] Guillermo M. Cejudo, "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000" [en adelante "Public Management..."], *International Public Management Journal*, 6, 2003, p. 320.

el respaldo político necesario".[94] "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público buscó cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario, lo que se conoció como la Reforma al Sistema Presupuestario. Uno de los aspectos importantes de esta reforma era integrar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto. Los logros alcanzados no fueron todos los esperados, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación. Se reconoció la rigidez del sistema presupuestal y se realizaron cambios, redefiniendo las categorías programáticas. Pero lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un Sistema de Evaluación del Desempeño. Así, se buscó adecuar los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos, se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas".[95]

En 1998, Santiago Roel, titular de la Unidad de Modernización Administrativa, cuyo perfil profesional respondía más al de un consultor privado que al de un funcionario público, renunció a la UDA debido a los desacuerdos –que se antojaban esperables, con Arsenio Farell. Pero el Promap continuó, aunque perdió *momentum*; nunca contó con el necesario apoyo político y el presidente no tuvo un claro compromiso con la modernización administrativa, sino que de manera reactiva introdujo el programa, sin que de ese hecho se derivaran acciones comprometidas que sirvieran para fortalecer su poder y legitimidad políticos, como sí

[94] Jorge A. Chávez Presa, *op. cit.*, p. 56.

[95] José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", ponencia presentada en el Seminario *Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Guatemala, CLAD, noviembre de 2006, p. 8.

podría pasar con el programa de Nuevo Federalismo.[96] De hecho, los recortes presupuestales de 1998, consecuencia directa de la reducción de los precios del petróleo, tuvieron un fuerte impacto en las finanzas públicas, lo que limitó la disponibilidad de recursos para tareas que se entendían como adjetivas y hasta secundarias, como la profesionalización de los funcionarios y, por ende, el impulso al servicio de carrera, como se verá con cierto detalle más adelante.

De esta manera, podemos decir que en este periodo hay esfuerzos, al menos formales, por dotar de autonomía a la modernización, aunque el contexto político y económico no propició la consecución de dicho objetivo. Existió una tensión entre el propósito modernizador y la subordinación a otros objetivos considerados prioritarios. No obstante, hay que destacar que muchas de las iniciativas que no lograron concretarse en esta administración, como hacer de la transparencia y combate a la corrupción una cabal política pública o establecer el servicio civil de carrera, sí sentaron las bases para su posterior desarrollo, dándose mayores definiciones en el próximo gobierno.

A pesar de lo detallado del documento rector de acciones de modernización administrativa, la revisión hecha a las acciones emprendidas permite obtener una primera conclusión en el sentido de que la importancia que se otorgó al tema de la modernización administrativa en tanto tarea autónoma que permitiría mejorar los rendimientos de la gestión pública, quedó relegada, como se comentó, apareciendo en su lugar paulatinamente otras acciones que fueron adquiriendo mucha mayor relevancia. Es importante aclarar que revisar programas puestos en marcha por gobiernos resulta una tarea sencilla si se trata de intentar valorar las propuestas, pero resulta mucho más difícil hacer lo mismo sobre logros o fracasos, porque la información parece que-

[96] G. Cejudo, "Public Management...", pp. 321-323.

darse encerrada dentro de los muros de la administración pública y sólo para consumo interno, si es que dicha información se produce. Esta segunda parte del capítulo toma como referencias datos que aparecieron vinculados al Promap y que se referían a temas vinculados con la modernización, aunque no de manera exclusiva.

También se revisaron los seis informes de gobierno, documentos en los que se reportan algunas acciones en franca correspondencia con lo propuesto en el Promap, además de incorporar otras que sólo de manera indirecta se relacionan con lo propuesto en el rubro de modernización administrativa, pero que fueron adquiriendo importancia en la agenda política en la medida en que parecieron alejarse del compromiso propiamente modernizador. Las acciones reportadas en los informes no incluyen datos en detalle, lo que imposibilita formarse una idea clara de lo que se hizo y de lo que se dejó de hacer. Por ello se acudió al escaso análisis hecho por académicos, así como a algunas entrevistas, para intentar establecer algún tipo de evaluación sobre lo realizado y sobre lo que se le heredó al gobierno siguiente como tareas incompletas o pendientes. Cabe advertir que, si bien en este documento se ha realizado un esfuerzo por ordenar las acciones en grandes rubros o áreas de política, en realidad, los temas se traslaparon y no hubo una frontera nítida entre unos y otros, lo que provocó que la propia administración se viera comprometida a realizar un sinfín de tareas, sin que se les hubiera impreso una necesaria jerarquización.

7. 2000-2006: LA GERENCIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el gobierno del presidente Vicente Fox, la propuesta para modernizar la administración pública también formó parte de la agenda política, aunque adquiriendo una relativa mayor autonomía y, por ende, importancia, características que aparecieron menos visibles o se desdibujaron en las propuestas modernizadoras de los gobiernos anteriores analizados.

Para integrar este capítulo, se acudió también a documentos oficiales, análisis académicos y entrevistas. Se revisaron las referencias al tema incluidas en los informes que el presidente rindió ante el Congreso de la Unión. Un problema de estos informes, como también ocurrió con los del gobierno anterior, es que aparecen acciones directamente vinculadas con la propuesta modernizadora y otras que se van proponiendo sobre la marcha y que no tienen relación directa con la propuesta original, pero que acabaron teniendo mayor importancia.

Otro problema que presentó la información analizada es que en los informes no se incluyen datos desagregados, lo que impide formarse una completa opinión de lo que se hizo o dejó de hacer. También, como en el gobierno de Ernesto Zedillo, se avanzó de manera desigual en los diferentes temas o ejes de la propuesta; por momentos se registran cambios y decisiones que parecen generar dinámicas muy activas y, en otros, los programas aparecen entrar en fases de inactividad o de franca parálisis.

El punto de partida

El gobierno recién llegado levanta un diagnóstico de los problemas que aquejaban a la administración pública, a partir del que se formulan críticas a lo que se llamó las formas tradicionales de gestión, anclando en ello su propuesta diseñada de manera mucho más evidente que la del gobierno de Ernesto Zedillo, bajo atributos gerenciales que, de acuerdo con la visión del nuevo gobierno, servirían de incentivos para romper inercias y vicios en los que había quedado atrapada la administración pública, para de ahí poder derivar una actuación más eficiente y honesta.[1] Los problemas que registra el diagnóstico se resumen en el hecho de que se identificaron importantes rezagos que se evidenciaron en: limitados esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas que implicaban indefinición en las prioridades que necesitaban atenderse en un entorno de recursos escasos; sobre-regulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades; estrategias dispersas que no favorecían la creación de instancias de liderazgo, ni la conducción e integración de esfuerzos; estructuras de organización con formas jerárquicas verticales que dificultaban la operación y que no se vinculaban debidamente con la misión y los objetivos de cada institución; escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergían atribuciones de distintos órdenes de gobierno; políticas de desarrollo de los recursos humanos limitadas debido a la carencia de un sistema de carrera que facilitara su profesionalización, que contribuyera de manera significativa a mejorar las competencias laborales y que, en consecuencia apoyara, premiara y motivara el desempeño

[1] Presidencia de la República, *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental*, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2001.

de los servidores públicos; tecnología limitada, orientada principalmente a cuestiones de carácter administrativo, bajo esquemas independientes en cada institución y sin una visión de conjunto que permitiera su óptima utilización; procesos de trabajo ineficientes que no aportaban valor agregado para la población y que no estaban dirigidos a obtener resultados significativos y de calidad; relación con las organizaciones sindicales sin lograr espacios de entendimiento y colaboración permanentes y amplios para mejorar e innovar los procesos en la APF y crear condiciones más favorables para el desarrollo laboral del trabajador; insuficiente arraigo en el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y de los que trabajaban en ellas de una cultura ética y de servicio público, construida a partir de la sociedad y para su beneficio; e intermitente vinculación con la ciudadanía que no ayudaba a su participación en la definición, la ejecución y la evaluación de las políticas y los programas gubernamentales.

Modificación al marco legal

Con este diagnóstico en mente, que sirvió de base para criticar lo realizado en gobiernos anteriores, pero sobre todo porque el nuevo gobierno salía de las filas de uno de los partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), y de que su llegada interrumpía el largo periodo de casi setenta años de gobiernos provenientes, hasta entonces, del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, su propuesta de modernización de la administración pública partió, de manera por demás paradójica, de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública, igual que como lo habían hecho los gobiernos priístas, con excepción del de Carlos Salinas. Si bien estos cambios parecerían resultar necesarios como una base legal para encauzar un cambio trascendente, las reformas propuestas indicaban que la alternancia democrática

no ofrecía, al menos cuando el gobierno estaba llegando, un espacio para plantear reformas administrativas que pudieran acompañar transformaciones de fondo a la estructura del Estado. De ahí que se pueda afirmar que las propuestas de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox, si bien tuvieron como componente característico la introducción de técnicas de gerencia privada, ofrecieron también propuestas más cercanas a la continuidad de lo que se venía haciendo, particularmente respecto al anterior gobierno priísta, que reformas profundas, que hubieran podido acompañar el cambio social generado de la expectativa de la alternancia y ofrecido tanto en la campaña electoral, como en las propuestas iniciales, bajo el membrete de 'el gobierno del cambio'.[2]

Las reformas a la ley se hicieron, en primer término, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, favoreciendo que el Ejecutivo contara "con el instrumento que haría las propuestas necesarias para reordenar y especializar el diseño y atención de la política criminal federal a través de una sola estructura orgánica".[3] Este cambio intentaba responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad en relación con el problema de la inseguridad, tratando de darle unidad de mando a las diversas acciones que se emprenderían, contando con una dependencia que tuviera responsabilidad

[2] Cecilia Cadena, "¿Es posible el cambio democrático sin reforma administrativa". Dos casos de Estudio en gobiernos locales en México. Memoria in Extenso del IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

[3] Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Preventiva y de la Ley de Pesca, presentado el 9 de noviembre de 2000 por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, p. 5.

exclusiva en dicha materia. Por lo que respecta al resto de la estructura, ésta se modificó no sólo de forma, esto es, cambiando los nombres de algunas dependencias, sino también proponiendo un importante reacomodo de funciones. Es el caso, por ejemplo, de la supresión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que dejaba fuera "diversos sectores de la economía como son toda la amplia gama de servicios los cuales representan un gran (sic) porcentaje de la actividad nacional",[4] para dar paso a la de Economía que "al ser la disciplina que tenía que ver con la creación de la riqueza pública y el conjunto de ejercicios e intereses económicos, pudiera ayudar al desarrollo nacional".[5] Se propuso que esta secretaría también se encargara de coordinar y apoyar empresas asociadas a grupos de escasos recursos. Lo mismo puede decirse respecto a la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que no sólo cambió de nombre, sino se reacomodaron sus tareas, quedando como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que quedó como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Se fortalecieron atribuciones de algunas secretarías, notablemente las de la de Gobernación, para convertirla en el eje de la "gobernabilidad democrática" que, según lo declarado por la Comisión encargada de emitir el dictamen sobre las reformas a la Ley Orgánica, se proponía "generar una nueva forma de llevar a cabo la política interior, apoyada en la unidad nacional, la participación ciudadana, y las tareas propias de una gobernabilidad democrática incluyente, que debía tener su expresión en una sociedad plural y en la posibilidad de construir consensos".[6] Sin que hubiera quedado claro el sentido otorgado a los conceptos de gobernabilidad

[4] *Ibid.*, p. 8.
[5] *Idem.*
[6] *Ibid.*, p. 3.

democrática, participación ciudadana y sociedad plural, se intuye que los cambios propuestos en las atribuciones que le corresponderían a la Secretaría de Gobernación, caminarían en dos direcciones: quitarle las responsabilidades en materia de seguridad pública, suponiendo que requerían de atención exclusiva y concentrar energía en la búsqueda de acuerdos y construcción de consensos, propósito que, como quedó evidenciado a lo largo de los seis años, no se logró cumplir.[7]

Al iniciarse el sexenio, aparecieron, por encima de las secretarías, nuevas comisiones coordinadoras,[8] cuya creación no quedaba enmarcada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública.[9] Sobre estas unidades, puede decirse que no quedó claro cuáles serían sus responsabilidades, si sólo serían de coordinación, qué tramo de control le correspondería a cada una o cómo se coordinarían entre ellas. Las diferentes denominaciones que las identificaron sugirieron, sin que tampoco mediara alguna explicación por parte del ejecutivo, que habría diferencias jerárquicas entre ellas,

[7] Véase "Un crítico en los Pinos", Mediocracia, 11 de julio de 2004.

[8] Coordinación de Asesores de Políticas Públicas, el Comisionado de Asuntos de la Frontera Norte, el Comisionado para el Desarrollo Humano, con todo lo ambiguo que resulta dicho concepto, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, la Oficina de Atención a Migrantes, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Oficina de Promoción e Integración Social para Personas Discapacitadas, el Comisionado para la Paz en Chiapas, el Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, la Coordinación para el Orden y Respeto, la Oficina de Innovación Gubernamental, el Plan Puebla-Panamá, la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, el Consejo de Seguridad Nacional, y la Coordinación de Opinión Pública e Imagen.

[9] Un ejemplo de esto es: el 21 de mayo de 2003 se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

volviendo difícil poder identificar dicha jerarquía, además de sus tareas, y utilidad. Tampoco se supo con qué partida presupuestal se cubrirían los sueldos de los funcionarios designados en esas nuevas coordinaciones.[10] Las interrogantes que se abrieron respecto a estas coordinaciones se despejaron relativamente rápido, dado que la mayor parte desaparecieron muy pronto, con la excepción de la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) que no sólo no desapareció, sino que se convirtió en uno de los espacios más importantes de influencia política, además directamente vinculado con la propuesta de modernización administrativa. Sobre esto, un funcionario señalaba:

> Durante el periodo de transición [desde que se ganó la elección hasta la toma de posesión] se visualizó que debería de haber, "porque así creo que debe ser", al más alto nivel, una oficina que coordinara estos esfuerzos de modernización administrativa y así surge la idea de tener la Oficina de Innovación Gubernamental, dependiendo directamente del Presidente, que además, se aprovechaba por el rol que tenía Ramón Muñoz como asesor del Presidente.[11]

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mantuvieron las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativos (Secodam), transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP) hasta marzo de 2003.[12] Esta secretaría contaba con atribuciones para

[10] María del Carmen Pardo, "La nueva estructura del gobierno", *Revista Examen*, núm. 134, enero de 2001, pp. 63-65.

[11] Entrevista a Juan Carlos Murillo, Encargado de la Oficina de Innovación Gubernamental, 14 de agosto de 2007.

[12] En el sexenio de Zedillo, lo único que se tenía con relación al desarrollo administrativo era la UDA (Unidad de Desarrollo Administrativo), y con Fox, fue tanta la importancia que se le dio al tema, que se transformó en la Subsecretaría de la Función Pública, con funciones muy específicas: servicio

llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo sustentadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), además de las previstas en las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP); de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); General de Bienes Nacionales (LGBN); Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP); y otros ordenamientos aplicables. El cambio de una secretaría a otra, no sólo fue de nombre; se buscó desde entonces, sin que se pueda decir que se haya logrado, un cambio en la misión y responsabilidades; se buscaba pasar de una secretaría en la que el énfasis estuvo puesto en el control y sanción hacia otra en la que el eje de las tareas debía ser la prevención y el mejoramiento de la gestión.

La modernización administrativa tiene su impulso propio, pero eso obedece a que el Estado mexicano le ha dado una estructuración a partir del cambio de Secodam a SFP, para transitar de un enfoque de control a otro de mejora. Entonces, existe una subsecretaría completa de la Función Pública, cuya misión es encabezar una estrategia de modernización. Entonces, tiene independencia en la medida en que hay ya una organización dedicada exclusivamente a pensar en estrategias de modernización, que existe independientemente de quién haya ganado y de la visión particular de los líderes en el poder.[13]

A pesar de esa suposición por demás lógica, la SFP se vio obligada a compartir las responsabilidades de la propuesta de modernización de la administración pública con la Oficina de Innovación Gubernamental, a la que se le solicitó inte-

---

profesional de carrera, transparencia, modernización. Entrevista a una funcionaria de la Secretaría de la Función Pública, 26 de julio de 2007.

[13] Entrevista a Javier González, Director General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno, SFP, 27 de julio de 2007.

grar el programa rector en la materia, la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG). Para favorecer esas tareas se llevó a cabo un proceso interno de planeación estratégica, con el propósito de definir el quehacer de la dependencia, a partir de dos elementos básicos: la organización de las actividades tradicionales y los proyectos del nuevo gobierno.

> Una de las principales fortalezas de la estrategia de la ABG es que fue un proyecto impulsado desde la presidencia de la República; era tal la importancia que el presidente Fox le quería dar a la innovación gubernamental y mejora administrativa, que creó la Oficina de Innovación Presidencial, que fue la que creó e impulsó, en un principio, la estrategia de Buen Gobierno que después instrumentaría la SFP. La Oficina de Presidencia se encargó de organizar los Foros, la Semana de Innovación y Calidad, traer a los ponentes y de financiar ciertas cosas, pero nada más. Estaba muy claro que la Oficina de Innovación Gubernamental fijaba las líneas estratégicas y la SFP se encargaba de operar. Al principio, la Oficina estaba muy metida en el trabajo que la SFP realizaba, lo supervisaba, pero llegó un momento en que esa Oficina empezó a tener otras funciones y la SFP se quedó con todos los proyectos y con la instrumentación completa de la Agenda de Buen Gobierno, salvo el tema del "Gobierno que cueste menos", que estaba compartido con la SHCP. Difícilmente podría haber sido diferente, porque la Oficina era pequeña en personal y presupuesto, en cambio, la SFP tenía toda la estructura para poder llevar a cabo la estrategia.[14]

El Secretario de la Función Pública lo planteaba en estos términos:

> El compromiso era lograr desempeñarse con altos niveles de eficiencia y eficacia; actuar con valores y principios éticos; aten-

[14] Entrevista citada, nota 12.

der a la población, y ser capaz de aprovechar los recursos que la sociedad le había confiado. Esta dualidad en la responsabilidad sobre el programa de modernización, en palabras del secretario Eduardo Romero no representó mayores problemas, aunque el propio secretario reconoció que las propuestas modernizadoras provenientes de oficinas de asesores presidenciales tienden a generar mayores resistencias que las surgidas de iniciativas de la secretaría del ramo.[15]

Una de las mayores fortalezas de la estrategia fue el impulso que se le dio desde Presidencia, que la mantuvo vigente y trató de unir todas las partes. El propio presidente mencionó en varias ocasiones la ABG y la alianza que se dio entre Presidencia y SFP fue también muy importante. Todo mundo entendía que a la Oficina de Presidencia le correspondía el liderazgo político del tema, pero no podía ir más allá y quien tenía las atribuciones y presupuesto para generar las estructuras y acciones sustantivas era la SFP, así que la división de roles quedó clara.[16]

Existen, empero, opiniones en el sentido opuesto:

Sí hubo tensión entre la Oficina de la Presidencia y la Subsecretaría de la Función Pública, que se apropió de la ABG, simplemente porque la Oficina de Presidencia tenía muy poca estructura y recursos; los "temas" y las "ideas" se los atribuían Ramón Muñoz y Juan Carlos Murillo, pero la SFP tenía los recursos y el financiamiento internacional. También hubo mensajes contradictorios: quién tenía que convocar a las reuniones, el subsecretario de la Función Pública o Juan Carlos Murillo; el subsecretario, ¿no?, para eso estaba la Secretaría".[17]

[15] Entrevista a Eduardo Romero, titular de la Secretaría de la Función Pública en el gobierno de Vicente Fox, 7 de agosto de 2007.

[16] Entrevista a Javier González.

[17] Entrevista a Mauricio Dussauge, Director de Coordinación Sectorial de la CITCC, 14 de agosto de 2007.

A pesar de la insistencia de algunos funcionarios en el hecho de que la responsabilidad compartida en un mismo proyecto no había generado mayores problemas, lo cierto es que no resultó fácil la participación de las dos dependencias, lo que dio como resultado que desde su origen la propuesta modernizadora se escindiera y se dificultara la comprensión del lugar y fuerza política de su liderazgo, que hubiera podido convertirse en el elemento que hubiera coadyuvado a que se obtuvieran mejores resultados. Si con eso no hubiera bastado, el esquema se complicó aún más con la incorporación del Sistema de Metas Presidenciales, que consistió en que cada titular de las dependencias públicas debía negociar directamente con el presidente un conjunto de metas anuales, y los plazos para cumplirlas. El sistema estuvo a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública, y su objetivo fue "concertar y establecer con las instituciones de la administración pública federal, compromisos de mejora de resultados de programas prioritarios y estratégicos del gobierno federal, y avanzar en la racionalización y uso de recursos humanos, materiales y financieros, con el propósito de lograr la transformación de la realidad económica y social en beneficio de la población".[18] Este propósito resulta a todas luces no sólo ambicioso sino inviable, convirtiéndose en una declaración sin contenido práctico.

El Sistema de Metas Presidenciales se concibió como una herramienta que fortalecería la orientación al ciudadano y el énfasis en los resultados más que en los procesos y la normatividad, pero que no sustituiría los mecanismos de control, evaluación y seguimiento tradicionales. La característica que distinguiría al sistema era que se negociarían

[18] José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", x Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005, p. 22.

compromisos que se traducirían en metas y a cada una se le asignaría un valor, para luego obtener una evaluación general de cada dependencia mediante la ponderación de varios factores: las metas propiamente dichas, a las que se les asignaría un valor de 60%, el cumplimiento de tareas derivadas de la Agenda de Buen Gobierno, a las que se les fijaría un 20% y a la evaluación del "cliente", otro 20%. Hay que decir que a partir de la incorporación de este sistema se escindió, si cabe aún más, la propuesta modernizadora, diluyéndose también sus resultados y posible eficacia. De esta manera, por un lado, se confió el cumplimiento de la Agenda de Buen Gobierno a la Oficina de Innovación Gubernamental, que sin tener rango de secretaría, tuvo mucha importancia política, puesto que su titular fue una de las personas más cercanas al presidente. Por el otro, se responsabilizó a la SFP del Sistema de Metas Presidenciales. Esto dio como resultado que, desde su diseño, el esquema presentara serios inconvenientes; las instituciones debían reportar sus objetivos en el marco del sistema de metas presidenciales para asegurar su avance y su supervisión. No obstante, este sistema resultó excesivamente general, sin una adecuada y suficiente estandarización en sus propósitos, dificultando, por tanto, su efectiva evaluación, e imposibilitando su utilización como mecanismo de coordinación.[19] Además, las dos propuestas perseguían propósitos distintos, lo que acabó introduciendo en los propósitos modernizadores, no sólo complejidad, sino confusión, al no poder establecer con claridad la prioridad y profundidad de las acciones que debían ser responsabilidad de las dependencias, con independencia del hecho de que la doble intervención diluyó tanto fuerza a las propuestas, como capacidad de supervisión sobre las agencias responsables

[19] Eugenio Rivera, "La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005, p. 11.

de la operación. Sin embargo, había en los funcionarios del gobierno y en los promotores de la reforma la convicción de que eran funcionarios distintos, y, por lo consiguiente harían cosas también distintas y por qué no, mejores.

Perfil profesional de los funcionarios

Por lo que se refiere a las trayectorias profesionales de los responsables de los cargos consignados en la Ley Orgánica, se puede decir que a pesar de que las carreras y trayectorias de algunos de los funcionarios de los últimos gobiernos priístas ya no correspondían a la formación en, por ejemplo, universidades públicas, o en carreras liberales, puede decirse que en relación con los funcionarios que ocuparon los altos cargos de la burocracia, aparece una clara tendencia, tanto respecto a la formación con la que contaban como a su perfil profesional, los que resultaban distintos, respecto de lo que, al menos en términos de grupo, caracterizó a los funcionarios anteriores.[20]

> Muchos de los funcionarios de la administración de Fox habían trabajado en la iniciativa privada, por lo que las prácticas gerencialistas que se estaban implantando les resultaban familiares. Eso facilitó el impulso de la ABG, ya que consistía en transferir las prácticas corporativas [del sector privado] al gobierno. La base de la innovación se relacionaba con los conceptos del *New Public Management*, que están bien siempre y cuando no se pierda de vista la función principal y esencial del sector público *vs.* el sector privado. Al respecto, yo creo que en algunos casos se abusó, se quiso hacer esto como una empresa sin considerar las diferencias mencionadas. En realidad, la

[20] Rogelio Hernández, "Liderazgo y elite política en México: del autoritarismo a la alternancia", en Wihelm Hofmeister (comp.), *Liderazgo político en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Brasil, 2002, pp. 15-43.

> aplicación del *New Public Management* en México no fue deliberada, sino producto de la coincidencia. Algo que caracterizó a la administración del ex presidente Fox fue ser un gobierno corporativo [del sector privado], como ya se mencionó, muchos cuadros de mando tenían gran (sic) trayectoria en el sector privado. No obstante, los excesos no fueron buenos, porque si bien se tenían a los expertos que podían hacer funcionar perfectamente algún modelo de política pública, en contraparte, estaba el desconocimiento o ignorancia respecto al marco normativo que regula la AP. Eso creó un desfase importante y poco conveniente.[21]

Esta situación permite afirmar que los funcionarios del gobierno de Vicente Fox no sólo obtuvieron su formación en universidades e institutos de educación superior privados, sino que su experiencia profesional la acumularon en el sector privado. Estudiaron, en una proporción importante, administración de empresas, organización industrial, contaduría pública, sistemas computacionales, administración y finanzas; se incorporaron algunos abogados y economistas, además de biólogos, psicólogos, ingenieros y arquitectos. El desarrollo y la experiencia profesionales los adquirieron de manera fundamental sólo en empresas y despachos privados; es decir, el contacto con el sector público lo tuvieron, en el mejor de los casos, desde el lado de proveedores, asesores, contratistas. Esto permite afirmar que la visión empresarial aparece y cruza de manera horizontal la curricula de la mayor parte de los nuevos funcionarios, característica que sin duda imprimió un sesgo distinto a la actividad gubernamental.[22]

[21] Entrevista a Carlos Valdovinos, Director General de Simplificación Regulatoria, 25 de julio de 2007.

[22] María del Carmen Pardo, *op. cit.*

LA PROPUESTA MODERNIZADORA: LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

La propuesta modernizadora del gobierno se materializó en un documento identificado como "Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental" que constituyó la base para aplicar un estilo de conducción gerencial en la administración pública federal. El documento fue elaborado por la mencionada Oficina de Innovación Gubernamental adscrita a la Presidencia de la República y entregado al Presidente de la República el 20 de enero de 2001, quien lo "aprobó ese mismo día con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al gabinete ampliado".[23] Como resultado de ese documento, que sirvió como punto de partida para diseñar la denominada Estrategia de Innovación Gubernamental, se desarrolló el programa rector en esta materia, la Agenda de Buen Gobierno. En la Agenda se concretó la idea de gerencializar la administración pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, suponiéndose que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los tradicionales y con la incorporación de 'las nuevas visiones', se ofrecerían de manera automática, mejores resultados. La propuesta intentó que todas las dependencias de la administración pública promovieran cambios en un ambiente de competencia en el que serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que fuesen logrando, es decir, de acuerdo con el grado de adaptación que fueron adquiriendo respecto a la propia propuesta de cambio. La Agenda de Buen Gobierno

[23] Aunque no deja de resultar llamativo la velocidad con que el Presidente aprobó el documento, lo que más llama la atención es que un documento que debía constituir la guía básica del proceso de modernización sólo fuera difundido en el gabinete y no se pusiera a discusión entre las secretarías.

estableció en seis ejes de actuación de la administración pública lo siguiente:[24]

Un gobierno honesto y transparente, que impulsara la probidad de los servidores públicos, el combate decidido y frontal a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

Un gobierno profesional, que contara con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que la administración pública transitara sexenalmente sin trastornos y con eficacia, asegurando que, siendo políticamente neutra, se convirtiera en un factor estratégico de la competitividad del país.

Un gobierno de calidad, que mejorara los productos y servicios que ofrecía a la sociedad, de forma que éstos satisficieran e incluso superaran las expectativas de los ciudadanos.

Un gobierno digital, que mediante el uso óptimo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones agilizara el acceso de la ciudadanía a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia, contribuyera al combate a la corrupción y fomentara la transparencia en la función pública.

Un gobierno con mejora regulatoria, que eliminara los trámites excesivos, redujera los costos para los ciudadanos, asociados al cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas, y que garantizara seguridad y rapidez al

[24] Presidencia de la República, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, México, 2002, p. 2.

utilizarlos como un factor adicional para impulsar la competitividad general.

Un gobierno que costara menos, que multiplicara la cantidad y la calidad de los servicios que proporcionaba a la ciudadanía por medio de la reestructuración del gasto público, reduciendo las erogaciones que no aportaran valor y acrecentando la asignación de recursos a las áreas que ofrecieran más y mejores beneficios a la población.

> La estrategia de modernización de Vicente Fox fue muy innovadora, supo aterrizar los temas que se venían estudiando desde antes, hubo avances importantes y concretos. Definió bien las estrategias en cuanto a calidad, simplificación regulatoria, gobierno transparente, gobierno digital. Fue una evolución de lo que pasaba en la administración anterior, que sólo hablaba de modernización administrativa como tal y simplificación regulatoria. La AGB fue mucho más amplia, no se quedó sólo en esos temas, sino que se orientó mucho hacia la tecnología. Sobre todo, se obtuvieron avances tecnológicos en todas las estrategias y en el proceso de modernización.[25]

La AGB diseñada en la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) se basó, entonces, en principios gerenciales, rescatando de manera más intuitiva que "científica", algunas de las principales ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP).[26]

> El eje de modernización de Fox fue la Agenda de Buen Gobierno, que fue uno de los aciertos importantes de su adminis-

[25] Entrevista citada, nota 12.

[26] Para entender los alcances de la Nueva Gestión Pública, véase B. Guy Peters, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 1998. Chistopher Pollit y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A comparative Análisis*, Oxford University Press, 2000.

> tración, principalmente hablando del interior de la misma. El enfoque que se dio fue holístico, se buscó impactar principalmente los temas y las áreas más vulnerables para recobrar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno. La visión fue esa: poner en el centro de atención a los ciudadanos, buscar estrategias corporativas [del sector privado] para que el gobierno en su conjunto fuera avanzando hacia un mismo sitio. Es decir, alinear o redireccionar (sic) los esfuerzos en todas las dependencias para que de verdad hubiera un impacto en la sociedad.[27]

El titular de la Oficina de Innovación Gubernamental, Ramón Muñoz,[28] formaba parte del círculo de personas muy cercanas al presidente, con quien había trabajado en estas materias desde el gobierno del estado de Guanajuato. Tanto el perfil del responsable de la OIG como el del programa, reflejaban respectivamente una formación y construcción ajenas a la administración pública, en los que la eficiencia en los procesos resultaba atributo suficiente para resolver problemas que se originaban y se desarrollaban en distintas áreas del gobierno.

> El presidente Fox traía (sic) una cultura empresarial muy clara, no es que él hiciera uso de corrientes como el NPM y las pusiera en práctica; en realidad él y otros actores [que llegaron al gobierno federal provenientes de Guanajuato] utilizaron las herramientas que ellos conocían de la administración privada y las llevaron al gobierno. Creo que la transición democrática

[27] Entrevista a Carlos Valdovinos.

[28] Los grandes logros de Ramón Muñoz fueron darle importancia y asignar la prioridad para que, efectivamente, la ABG se llevara a la práctica. Él hizo lo correcto: allegarse de quienes sabían cómo se hacía lo que él quería hacer y, además, el apoyo externo ayudó mucho para conocer lo que se hacía allá, adoptar mejores prácticas, y saber que lo que se estaba intentando en México coincidía con la llamada NPM, *idem*.

no influyó para que se tomaran esas medidas: la participación democrática, la vigilancia de los partidos, las altas expectativas de la población no influyeron en la delineación del programa. En realidad, el documento rector de Ramón Muñoz fue el que escribió en Guanajuato y después sólo lo trasladó al gobierno federal.[29]

La AGB, una propuesta ambiciosa

Como complemento de estos seis ejes, la Agenda de Buen Gobierno propuso el logro de objetivos tales como: identificar prácticas innovadoras en la gestión pública, fomentar la participación creativa de los servidores públicos, difundir e intercambiar las prácticas exitosas de innovación y desarrollar un grupo de funcionarios que potenciaran los avances de la Agenda en la administración pública. Dentro de la propuesta de la Oficina para la Innovación Gubernamental se incluyeron también atributos de buen gobierno que cruzaban los seis ejes de la Agenda, tales como calidad total, austeridad, participación ciudadana, apertura y transparencia, responsabilidad, competencia, estrategia, digitalización, agilidad y flexibilidad, cercanía, confiabilidad, ética, desregulación, efectividad, profesionalismo y federalización.[30] Estos "atributos" resultan en una mezcla de tareas con aspiraciones, sobre las que además, no se estableció ningún tipo de criterio para, por ejemplo, imprimirles algún tipo de jerarquización. Esta debilidad se tradujo en resultados desiguales, otorgándose, sólo por momentos más importancia sólo a uno de los ejes, sin que esto respondiera a una clara estrategia de prioridades que resultaba necesaria al plantearse una agenda tan

[29] Entrevista a Alfredo Velásquez, Director General Adjunto de Desarrollo de Procesos, SFP, 23 de julio de 2007.

[30] *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental*, *op. cit.*, p. 3.

ambiciosa y en la que se incluían tareas de naturaleza tan distinta. Los propios funcionarios del gobierno reconocían:

Con respecto a la ABG, se quisieron perseguir muchos objetivos, sin que hubiera una priorización clara de ellos. Participaron muchos actores y en ocasiones se formaron 'torres de Babel', cada quien daba sus discursos y argumentos justificatorios y luego se iban a trabajar a sus oficinas en lo que creían que se debía hacer sin apelar a ningún marco normativo.[31] Esta mención resulta de suma importancia porque los límites de los alcances que podían tener los distintos ejes de la reforma, podían estar señalados por la propia legislación en materia de derecho administrativo, asunto al que le otorgaron muy poca importancia los funcionarios que diseñaron la Agenda, suponiendo que la propuesta iba a ofrecer buenos resultados por el hecho de estar concebida por funcionarios de perfiles profesionales distintos, y contando con un claro apoyo político por parte del presidente.

Sin embargo, se insistió que la Agenda de Buen Gobierno significaba cumplir todas las acciones propuestas, trabajando en dos vertientes que ya habían formado parte de la propuesta modernizadora del gobierno anterior, contenidas en el mencionado Modelo de Innovación y Calidad. Por un lado, fomentando la innovación, que permitiría concebir nuevas formas de hacer las cosas, y, por el otro, la calidad total, que serviría para mejorar y optimizar lo que se hacía bien, generando 'valor agregado' a la sociedad. A la innovación se le concebía como un recurso con el que se buscaba reemplazar los sistemas burocráticos por aquellos que ayudaran a transformar de manera positiva a las organizaciones públicas. Para ello, resultaba necesario superar esquemas jerárquicos basados en el control para dar paso a aquellos que facultaran y fomentaran la creatividad, la innovación y la participación del trabajo en equipo. El gobierno definió

[31] Entrevista a Javier González.

a la innovación como un "movimiento de carácter cultural y estructural que buscaba reformar radicalmente la orientación, capacidad y velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal (APF), revisualizando (*sic*) todo desde múltiples perspectivas y mejorando su capacidad de gobernar y generar resultados que beneficiaran a los ciudadanos".[32]

> En la agenda nacional, en la de ese momento y en la de gobiernos anteriores, la problemática siempre había sido la misma: las preocupaciones, los discursos, los planteamientos han sido siempre muy similares. Entonces, ¿por qué antes no se lograron los resultados que la sociedad demandaba? En el gobierno de Fox sí se logró concretar y reconocer la necesidad de tener un enfoque sistémico para atender los problemas. Se partió del hecho de que los problemas no se resolvían de manera aislada, sino que requerían de la definición de un proceso inteligente, de una norma que llevara ese proceso a un exitoso final, de tener personas capacitadas que lo operaran con hábitos culturales bajo los principios de certificación de calidad. Este enfoque sistémico que proporcionó la ABG se convirtió en la filosofía o *checklist* de lo que cada uno de los procesos tenían que cumplir para ser considerados como satisfactorios bajo la administración de Fox.[33]

Se partía de la idea de servicio a 'clientes' en correspondencia con las ideas de la NGP. El primer conjunto importante de clientes sería la sociedad mexicana. Se añadía que para ofrecer lo que la sociedad demandaba y necesitaba resultaba necesario contar con información confiable. Para ello, se planteaba algo, que resultaba obvio, que "habría que considerar que las necesidades y demandas cambiaban y que la sociedad

[32] *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, *op. cit.*, p. 3.

[33] Entrevista a Carlos Valdovinos.

no era un bloque monolítico, sino un conjunto de segmentos con características sociales, culturales, históricas, políticas y económicas que les otorgaban una identidad propia y los diferenciaba entre sí".[34] Un segundo conjunto de clientes lo conformaban los poderes (Legislativo y Judicial) y los órdenes de gobierno (estados y municipios). Se argumentaba que el fortalecimiento del federalismo requeriría prestar atención a los gobiernos estatales y municipales, puesto que eran los que tenían el contacto más cercano con los ciudadanos y con los clientes internos, los servidores públicos y sus necesidades. El activo más valioso de la administración pública debía ser su "gente". El reto de forjar un gobierno innovador requeriría invertir en los servidores públicos, puesto que eran los que hacían posible que las cosas ocurrieran y que se obtuvieran resultados satisfactorios. A final de cuentas, eran esos resultados los que justificarían el trabajo de cualquier gobierno, por lo que invertir en los servidores públicos se convertía en una tarea prioritaria. En síntesis, el objetivo central de este modelo era obtener resultados que generaran un valor evidente, es decir, serían los hechos, no los discursos, los que en última instancia justificarían o descalificarían a un gobierno. Se concluía señalando que, hasta entonces, la cultura de trabajo del gobierno se había centrado más en actividades y en insumos, que en resultados, y eso era necesario cambiarlo.[35]

> Sí era un cambio cultural importante el hecho de pedirle cuentas a la AP o el hecho de hacerlos trabajar por resultados, con base en metas; o que trabajaran con base en procesos certificados de calidad, que sí son temas empresariales, pero que aplicados al gobierno pueden dar resultados muy interesantes. Lo que pasa es que los cambios culturales toman tiempo, y

[34] *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, *op. cit.*, p. 4.

[35] *Idem.*

nuevamente volvemos a la cuestión de las expectativas. Estos son procesos que toman 10, 15 años; no sé cuánto tiempo vaya a tomar implantar una cultura de calidad en el gobierno. Por lo menos se abrió brecha en muchos aspectos y se impulsaron estas buenas medidas para mejorar la gestión pública.[36]

Modernización administrativa para consumo interno, bajo mandato externo

El programa se desarrolló intentando contestar a una sola pregunta clave: ¿qué se necesitaba para ser o volverse un buen gobierno, mirándolo sólo hacia adentro? La respuesta, en opinión de los promotores de esta iniciativa, se encontraría en el contenido de la Agenda. Para tener un buen gobierno, de manera prescriptiva y hasta retórica, sostuvieron los funcionarios de la Oficina de Innovación Gubernamental, se requería un gobierno diferente, participativo, que consultara a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno y que se sometiera a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refería al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizaban. Este cambio requería un gobierno estratégico y competitivo, que fijara democráticamente las prioridades sociales e invirtiera eficientemente sus recursos; un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender problemas y adecuarse de manera más rápida al cambiante entorno.[37] Esta propuesta consideró a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, sin considerar sus impactos sociales, aunque se incluyera la preocupación por satisfacer la demanda ciuda-

[36] Entrevista a Octavio Díaz de León, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, 23 de agosto de 2007.

[37] *Agenda Presidencial de Buen Gobierno, op. cit.*, p. 2.

dana; esta grave omisión refiere a que la idea que subyace en el proyecto era verlo como una propuesta de carácter técnico, en la que la administración parecía servirse sólo a sí misma, sin considerar que sus acciones generaban resultados que, de muchas maneras, repercutían en la sociedad. Se establecieron objetivos específicos, entre los que figuraba trabajar bajo metas negociadas, teniendo como eje la innovación y la búsqueda de un 'gobierno de calidad mundial'.[38] Dado que el planteamiento se hizo siguiendo el enfoque de reformas "de arriba hacia abajo", suponiendo que la propuesta hecha sólo por los funcionarios de alto nivel, sin considerar el punto de vista de los operadores, pero tampoco la situación en la que se encontraban, que resultaba poco propicia para asumir un compromiso que les era completamente ajeno, resultaría exitosa. Un funcionario lo explica de la siguiente manera:

> No se consideró que la administración pública va más allá de las elites y que probablemente su mayor problema resulte la baja escolaridad y los bajos ingresos de sus empleados, que integran la mayoría de la burocracia en este país.[39] Se añade que: frente a la propuesta modernizadora, no se logró que la burocracia (de base) cambiara su postura de indiferencia y poca solidaridad. Lograr que eso sucediera, se convertiría en un gran reto, porque medir el desempeño y alinear los incentivos genera inmensas resistencias. El meollo hubiera estado en tomar decisiones que cambiaran el curso del país, pero que hubiera tenido costos políticos muy altos.[40]

Si bien la propuesta de modernización administrativa se incluyó en la agenda, resultaba difícil esperar que de ella se derivaran cambios trascendentes, puesto que estuvo pensada, en el mejor de los casos, para que la gestión pública

[38] José Mejía Lira, *op. cit.*, p. 9.
[39] Entrevista a Alfredo Velásquez.
[40] *Idem.*

fuera más eficiente, aunque sus promotores le atribuyeron cualidades de mayor envergadura:

> La reforma administrativa resultaba una exigencia y con la llegada de un partido diferente después de 71 años, la expectativa era un cambio en el enfoque de gestión pública presionando hacia un gobierno más transparente, más participativo, que respetara la libertad de expresión, y menos coercitivo. Añadía: era una demanda ciudadana, de manera que surgía como una necesidad. Las circunstancias que se enfrentaban en ese momento –acababa de pasar el atentado contra las torres gemelas en los Estados Unidos, la globalización de la inseguridad, el incremento de las demandas ciudadanas, y los ciclos económicos– eran particularmente difíciles. Agregaba el funcionario: baste recordar que en 2001, durante el primer año de este gobierno, se dan los acontecimientos del 11 de septiembre, los que cambiaron radicalmente la relación de los Estados Unidos con México, afectaron el ciclo económico que de por sí ya venía en decadencia, y la actividad económica se debilitó. Por otro lado, había una extraordinaria exigencia ciudadana después de un proceso electoral que generó enormes expectativas. Por eso, las circunstancias para el gobierno en ese momento eran complicadísimas. Así, la reforma administrativa surge como una necesidad, como algo que teníamos que hacer por un sentido de responsabilidad, pero también orientados por las exigencias del momento en el que nos encontrábamos.[41]

No se encuentra en esta opinión y en la evidencia documental, elementos que permitan entender la relación que guardaba la gravedad del momento, sobre todo en términos de lo que ocurría en la relación bilateral con Estados Unidos, con lo que la reforma administrativa podía

[41] Entrevista a Juan Carlos Murillo.

ofrecer como solución para enfrentarla. Las ideas propuestas en la Agenda respondían a necesidades internas de la gestión, aunque, de manera por demás paradójica, sí se integraron tomando en consideración lo que establecieron como objetivos en esta materia los organismos financieros internacionales, no sólo como referencia, sino como una especie de "mandato".

> Un mérito importante con respecto a la modernización administrativa fue su capacidad de respuesta para sumarse al momento histórico que vivían otros países (para lo cual fue fundamental el ejemplo de los demás países de la OCDE). Si bien la ABG se creó tardíamente, no había manera de hacerlo antes.
> Primero, porque era el primer gobierno de la transición y, segundo, porque cuando hay cambio de administración se tienen que romper inercias malas e impulsar las buenas, pero reorientándolas a las nuevas prioridades.[42]

La propuesta modernizadora se acercaba a la que se estaba haciendo en otros países;

> ...los objetivos de la ABG eran claros, estaban dichos (sic) en cada una de sus seis estrategias. En ese sentido, había un código de valores no mexicano, correspondiente casi estrictamente a la deontología de las organizaciones internacionales: OCDE y el Banco Mundial.
> De hecho, la organización del antes PUMA, hoy *Public Governance Committe* de la OCDE, está dada en grupos de trabajo que se alinean perfecto con lo que fue la Agenda de Buen Gobierno. Por lo tanto, los objetivos no eran mexicanos, pero sí los "cómos".[43]

[42] Entrevista a Carlos Valdovinos.
[43] Entrevista a Javier González.

Otro funcionario opinó también:

La influencia externa fue determinante al ajustarse los objetivos de la Agenda a los temas que privilegiaron agencias internacionales de cooperación. "...la estructura de la Agenda en general, así como los temas que se incluyeron, tienen que ver con un factor importante, las agencias internacionales de cooperación. Algunos temas como lenguaje ciudadano, cartas compromiso al ciudadano (que no cuajaron aunque son una buena idea y tampoco se cuenta aún con resultados), no llegaron como ideas del grupo de Guanajuato, ni como ideas del grupo Chihuahua (encabezado por Francisco Barrios), sino que conforme avanzó el sexenio, estas ideas se fueron apoderando de la Agenda, y llegaron como propuestas de USAID, la Agencia Sueca de Cooperación, o del British Council, entre otras. Son temas que están en boga en otros países, y que podríamos llamar de segunda y tercera generación de reforma administrativa. Hubo temas concretos en los que las agencias tuvieron mucho qué ver: lenguaje ciudadano-Agencia Sueca de Cooperación, @campus financiado en una buena proporción con dinero canadiense, la forma de publicitar el SPC se hizo con dinero británico, así como los premios y reconocimientos también tienen un referente británico. En ese sentido, las agencias otorgaron dinero para impulsar ciertos proyectos que eran de su interés.[44]

EL DETALLE DE LOS SEIS EJES DE LA AGENDA

La información incluida en esta parte del capítulo incorpora el análisis de las acciones emprendidas en cada uno de los ejes de la ABG, integrado a partir también de información oficial, en particular de la incluida en los informes de gobierno y de entrevistas realizadas a funcionarios directamente

[44] Entrevista a Mauricio Dussauge.

involucrados en las tareas de cada componente analizado. La información refiere a una enumeración de acciones sobre las que sólo en algunos casos se incorporan datos desagregados, lo que dificulta contar con una clara valoración respecto a la consistencia entre las acciones propuestas en la Agenda de Buen Gobierno, sus avances, resultados, pero sobre todo, sobre sus impactos en la ciudadanía, que debiera ser el eje de cualquier propósito modernizador. El recuento sólo incluye las agencias responsables de las tareas enumeradas, pero no da cuenta de la intervención de otros actores o de resistencias y problemas de coordinación que pudieron haber contribuido a retrasar o desviar los propósitos iniciales.

Beses normativas

Se reportan avances en materia normativa en los siguientes términos: para prevenir y abatir la corrupción e impunidad y con el propósito de mejorar la calidad de la gestión pública se revisaron y adecuaron las leyes y reglamentos siguientes: Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la APF, Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, Código Federal de Procedimientos Penales, Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.[45]

Se expidió un Acuerdo que establecía las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la APF para el Ejercicio Fiscal 2001, así como disposiciones administrativas de carácter general en mate-

[45] Presidencia de la República, *Informes de Gobierno, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005* y *2006.*

ria de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que deberían observar las dependencias y entidades. Un oficio circular en el que se señalaba que éstas deberían cumplir con su obligación de informar sobre las contrataciones de adquisiciones y obra pública divulgadas en un servicio en línea CompraNet, al que me referiré más adelante, en los términos de un acuerdo similar firmado el 11 de abril de 1997 y otro del 9 de agosto de 2000, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

De igual forma, se expidieron normas para la Administración de Bienes Muebles de la APF, que establecían nuevas bases para facilitar a las instituciones el desalojo masivo de bienes improductivos, con la consecuente obtención de ingresos, recuperación de espacios, reducción de costos por concepto de rentas, seguros, servicios de vigilancia y otros gastos administrativos.[46]

En marzo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto para reformar el Reglamento Interior de la SFP. Esta disposición tuvo el propósito de conferir a los titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de la APF la facultad para imponer sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, sin perjuicio del ejercicio directo de dicha facultad por parte de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de esa secretaría.

Con el propósito de fortalecer las atribuciones de la SFP en materia de prevención y combate a la corrupción, de septiembre de 2003 a agosto de 2004, se promovieron las siguientes reformas al marco jurídico: el 11 de noviembre de 2003 la Cámara de Senadores aprobó con modificaciones

[46] Vicente Fox, *Primer Informe de Gobierno*, pp. 630-631.

la minuta enviada por la Cámara de Diputados respecto a la iniciativa de Decreto presentada por el Ejecutivo Federal para reformar y adicionar las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las que se sometieron a un exhaustivo análisis. Las modificaciones pretendían otorgar mayor transparencia a la aplicación de los recursos públicos en las contrataciones gubernamentales, establecer mecanismos para la participación de la sociedad en las licitaciones y prevenir la discrecionalidad de la APF.

En marzo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera y en abril de 2004 su Reglamento, para establecer las disposiciones generales y específicas para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera al que nos referiremos en otro de los apartados de este capítulo, con el fin de evitar la discrecionalidad en la contratación de servidores públicos, dotar de transparencia a los procedimientos de selección e ingreso al servicio público y garantizar el desarrollo profesional en la función pública con base en el mérito. En mayo de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo propósito era brindar elementos legales necesarios para la administración honesta y transparente de los bienes nacionales y para su óptimo aprovechamiento por parte del gobierno federal en beneficio de la sociedad, así como garantizar su adecuada protección jurídica.

En septiembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo para el control, rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos, cuyo objetivo era transparentar el manejo y ejercicio de los recursos públicos federales y rendir cuentas claras a la sociedad, así como armonizar la observancia del secreto a que están sujetas las fiduciarias en el

manejo de fideicomisos con el principio de rendición de cuentas. En abril de 2005 se aprobó el proyecto de modificaciones y adiciones a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que consideraban aspectos de mejora regulatoria, transparencia y coparticipación de las contralorías estatales y del gobierno del Distrito Federal en la resolución de inconformidades cuando se ejercieran recursos federales, previo establecimiento del convenio de coordinación respectivo. Estas reformas y adiciones fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2005 y entraron en vigor al día siguiente.

GOBIERNO HONESTO Y TRANSPARENTE

Lograr un gobierno honesto y transparente implicaba como tarea esencial combatir la corrupción dentro del gobierno. Se encontró que sus principales causas se relacionaban con una normatividad compleja, falta de capacitación del personal y sistemas y procedimientos que carecían de estándares. Se partió del supuesto de que las costumbres arraigadas y la impunidad alentaban la corrupción, y que la ausencia de información transparente y veraz impedía que los ciudadanos pudieran exigir sus derechos. Las acciones del gobierno para atacar esto irían desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregaran su vida al servicio de la comunidad, pasando por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como por la simplificación administrativa y la participación activa y permanente de la sociedad.

Código de ética

Para avanzar en esa dirección, el presidente Vicente Fox anunció en diciembre de 2000 el establecimiento de un

Código de Ética para todos los funcionarios públicos, que contemplaba la procuración del "bien común", entendida a partir de la idea de que el servicio público era patrimonio de todos los mexicanos y sólo se justificaba y legitimaba cuando se situaba por encima de intereses particulares. Se consideró que la integridad de los funcionarios públicos debía quedar evidenciada al buscar que las acciones y las palabras se caracterizaran por su honradez y resultaran "dignas de credibilidad", fomentando siempre una cultura de confianza. Otro atributo sería la honradez, que partía de la idea de que los cargos públicos no podían ser utilizados como plataforma para obtener ganancias personales y que no resultaba aceptable ni ético recibir prebendas de personas u organizaciones que implicaran faltar a las responsabilidades del bien común. Por imparcialidad se entendía que el funcionario no debía privilegiar de manera indebida a personas u organizaciones. La justicia debía implicar que todo funcionario quedaba obligado a poner el ejemplo de apego y observancia de la ley. La generosidad se definió como una cualidad de los funcionarios para actuar siempre con compromiso por todas aquellas personas que "menos tenían". El liderazgo debía entenderse como el recurso para que cada funcionario, con su ejemplo, promoviera y apoyara los compromisos asumidos por cada una de las dependencias. De igual forma, en 2002 se elaboró el documento "Construyendo un Programa de Integridad: el papel de los Códigos de Conducta". Ese mismo año se transformó el curso en un taller que se presentó ante más de 250 organizaciones públicas y privadas, y fue convertido en un curso virtual, en el que participaron hasta junio de 2004, más de seis mil personas. Para promover una cultura ética en universidades, se publicó el documento "Códigos de Honor: la construcción de una cultura de responsabilidad y transparencia en las instituciones de educación superior", en donde se mostraba a estudiantes, profesores y autoridades administrativas los pasos para afianzar una cultu-

ra de integridad en su institución como base para mejorar su desempeño académico y prestigio social.

Programa para la transparencia y el combate a la corrupción

Como una decisión que sirviera para enmarcar y potenciar todas las acciones encaminadas hacia la idea de contar con un gobierno honesto y transparente, apenas iniciado el sexenio, el 4 de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox emitió el acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). Esta Comisión tendría carácter permanente, quedando integrada por los titulares de las dependencias de la APF, el procurador general de la República y, por invitación, los directores generales de las principales entidades. Su propósito esencial sería coordinar los esfuerzos para identificar problemas en esta área, así como proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias. La Comisión sesionaría cada tres meses para evaluar las estrategias empleadas y los avances obtenidos, a fin de definir lineamientos y acciones, promover reformas jurídicas, consolidar una cultura de ética en el servicio público y facilitar los mecanismos de información, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, fortaleciendo así el Estado de derecho. En sus sesiones, se señaló, participaría regularmente el Presidente de la República; aunque al paso del tiempo esta presencia disminuyó. Un funcionario que trabajó en la Comisión lo plantea de esta manera:

> Se creó la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción el 4 de diciembre de 2000, fue una de las primeras acciones de gobierno del presidente Fox. El presidente presidió la gran mayoría de las sesiones. Cuando fungí como Secretario Ejecutivo, se organizaron tres sesiones de la Comisión y el presidente estuvo en una de las tres; sin em-

bargo, mis antecesores tuvieron más presencia del presidente en las sesiones. Sí había un interés del presidente y había un seguimiento y cuestionamientos a los aspectos que presentábamos en las sesiones.[47]

Como contribución a este eje de la Agenda, la SFP diseñó un programa interinstitucional llamado originalmente Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, que intentó medir las acciones impulsadas al interior de las dependencias mediante una serie de indicadores llamados "procesos críticos". Bajo los lineamientos del programa, las dependencias se comprometieron a identificar los procesos prioritarios que debían mejorarse en sus principales áreas críticas para contribuir a evitar conductas irregulares de los servidores públicos. En este contexto, se acordó instrumentar programas operativos en cada institución de la APF orientados a atender siete líneas estratégicas: desarrollo administrativo y mejora de la gestión pública, mecanismos de rendición de cuentas, mejora regulatoria y abatimiento de los requerimientos de información a la APF, tecnología y desarrollo de sistemas, desarrollo de recursos humanos y de la ética pública, participación ciudadana y mecanismos de supervisión y control, con los que buscaría detectar áreas, procesos y servicios críticos, susceptibles de prácticas de corrupción e impunidad.

En abril de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* y se puso en marcha el mencionado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, para prevenir actos de corrupción y castigar las conductas ilícitas. Se partió del diagnóstico mencionado en el apartado anterior, en el que estuvo incluido un apartado titulado "El Gobierno que

[47] Entrevista a Octavio Díaz de León.

recibimos", que señalaba que el fenómeno de la corrupción resultaba uno de los grandes problemas que México había enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Se estableció la misión de dicho programa en los siguientes términos: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF" y la visión para el 2025: "[Que] la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal".[48] Contempló cinco objetivos estratégicos y cada uno contó con sus respectivas líneas de acción, que a su vez se tradujeron en acciones específicas.

La evaluación de los objetivos y de los resultados del programa se llevaría a cabo en tres ámbitos: a) percepción ciudadana, b) índices nacionales e internacionales y c) indicadores de resultados. Los dos primeros permitirían conocer si las acciones emprendidas estarían resolviendo los problemas planteados por la población; el tercero verificaría si las metas proyectadas se cumplieron. A partir de 2003, la evaluación de los programas operativos de transparencia y combate a la corrupción se realizaría por medio del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), que evaluaría de manera integral los esfuerzos que realizaban las instituciones en sus trabajos de transparencia y anticorrupción. Estas metas y sus indicadores se incorporaron como una parte sustantiva de este eje de la ABG. Respecto a los índices, existe una opinión que comparten muchos funcionarios en el sentido de que:

> Nunca se generaron metodologías para medir el impacto de las estrategias. Había indicadores muy superficiales o muy defectuosos. Por ejemplo, la estrategia de Gobierno Honesto y Trans-

[48] Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, *Informe de Labores,* Primer Informe de Gobierno, *op.cit.*, p. 16.

parente se trató de medir siempre con el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, cuyas características metodológicas impiden medir el esfuerzo gubernamental y los cambios reales. Había una deficiencia para medir los impactos que se querían generar.[49]

A pesar de esos importantes señalamientos, en enero de 2003, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC estableció un Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST) para evaluar los esfuerzos que las dependencias y entidades realizaban en esta materia. Un funcionario vinculado estrechamente con esa tarea, señala:

Habría que decir que respecto al fenómeno de la corrupción, tal como lo mide Transparencia Internacional, va más allá de lo que hace el gobierno federal, puesto que además mide lo que hacen los gobiernos estatales y municipales. Entonces, en el gobierno federal teníamos un programa de transparencia y combate a la corrupción, pero quizá no en los gobiernos estatales y municipales. [Por ejemplo,] el gobierno del D.F. es uno autónomo, local, en manos de otro partido en el que nosotros no tenemos ascendencia. Y por más que nosotros buscábamos al gobierno del D. F., no se podía entrar en contacto con él. Por ejemplo, la corrupción del D. F. tiene un peso muy importante en el Índice. Entonces, aparecían muchas cuestiones que cuando nos metíamos a estudiarlas [nos dábamos cuenta] de que no teníamos un buen método de medición de la corrupción, entonces, para concluir diría: cómo saber si nuestras acciones tenían o no impacto. Otro problema del Índice de Transparencia Internacional es que mide la percepción. El tema de las percepciones es muy relativo, quizá se tiene un gran programa de combate a la corrupción y puede haber grandes avances, pero un escándalo cambia la percepción. El reto es cómo hacer

[49] Entrevista a Javier González.

para saber si las acciones están funcionando, sobre todo en el caso de la SFP, cuyas acciones son preventivas.[50]

La idea de que los índices medían básicamente las percepciones de los ciudadanos, y no las conductas en las que la intervención gubernamental pudiera ayudar a corregir, planteó serias dudas sobre su utilidad, sin que se encontrara un instrumento de medición mejor; un funcionario resume ese problema de la siguiente forma:

> El combate a la corrupción es más complicado porque medirla es un problema: cómo se mide un fenómeno clandestino, ilícito, que no se ve. Nos enfrascamos un poco en cuál era la mejor manera de medirlo. Los únicos que entonces lo medían eran Transparencia Internacional mediante su capítulo en México, Transparencia Mexicana. Una de las metas que se planteó el gobierno fue mejorar la calificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción, pero cuando estudiamos la metodología y platicamos con los expertos, resultó que era una meta difícil de alcanzar por la metodología que se utiliza. En un periodo de un año o dos no era posible cambiar esa calificación.[51]

Órganos de control

El 27 de junio de 2001 se puso en marcha el programa de corto plazo para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las dependencias y entidades de la APF. Esta estrategia permitiría promover la autonomía de gestión de las instituciones, con lo que se intentaría reducir la discrecionalidad en el manejo de los recursos dentro de los principales procesos administrativos, reflejándose en una mayor transparencia

[50] Entrevista a Octavio Díaz García de León.
[51] *Idem.*

en el ejercicio del presupuesto; asimismo, estos programas permitirían fortalecer los sistemas de control interno y asumir un enfoque preventivo.[52]

También como parte de la propuesta del nuevo enfoque para los órganos de control, se estableció una Coordinación General y siete coordinaciones de sector de órganos de vigilancia y control, lo que permitiría, mediante una sola unidad de mando operativa, uniformar criterios y agilizar la toma de decisiones.[53] Mediante el Sistema de Control y Evalua-

[52] La CITCC integró, en enero, un inventario que contenía información de 2 mil áreas críticas de 205 instituciones de la APF. A partir de ese inventario, se identificó que en esas áreas trabajaban 206 071 servidores públicos. Se detectaron 5 328 probables conductas irregulares, proponiendo 7 118 medidas preventivas. Se pusieron en marcha 33 programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción que dieron cobertura a 92 instituciones, lo que representaba un avance de 100% en relación con lo programado. Se llevaron a cabo 306 verificaciones en oficinas con un alto porcentaje de demandas por parte de la población. Estas actividades permitieron identificar irregularidades y prácticas de corrupción por parte de algunos servidores públicos que solicitaban dinero para agilizar el trámite u omitir la presentación de algún documento. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, Informe de Labores, *op. cit.*, p. 4.

[53] Asimismo, se señalaba que el Programa de Fortalecimiento del Control Interno se había constituido en una actividad sustantiva y permanente que buscaba complementar la función de fiscalización de los OIC con un enfoque preventivo que privilegiara el fortalecimiento de los controles internos en los procesos, sistemas y programas gubernamentales. Entre los resultados obtenidos con la aplicación del programa destacaban los siguientes: se realizaron acciones para reestructurar el sistema tradicional de evaluación del gasto público federal, que se orientaba hacia la autoevaluación en función de la medición del cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales. En 2002 se elaboró la guía relativa a los Términos de Referencia para la Autoevaluación Semestral y Anual de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, que fue aplicada como prueba piloto en las secretarías de la Reforma Agraria y del Trabajo y Previsión Social; agregándose que puesto que se habían alcanzado "buenos resultados", se decidió generalizar su aplicación en las otras dependencias del gobierno federal durante 2003. El documento,

ción Gubernamental se promovería el logro de los objetivos, programas y metas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, relacionados con el desarrollo de esquemas modernos de rendición y evaluación del desempeño, lo que garantizaría la adecuada fiscalización de los programas y funciones del gobierno federal.[54]

---

como en otros casos, no incluyó explicaciones sobre lo que se entendía por buenos resultados, ni aparecían datos que permitieran compararlos con otros similares. De igual forma, se reportaba que de manera coordinada, la SFP, la Segob y la SHCP, actualizaron y simplificaron las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, al eliminar trámites y al reducir tiempos en la entrega de recursos a la población afectada, incluyendo una previsión para casos de extrema urgencia. Se continuó el proceso de redefinición y alineación de los indicadores de gestión con los indicadores estratégicos establecidos en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. En el mes de marzo de 2003, se consolidó el inicio de la operación del mencionado Sistema de Información Estratégica (SIE), que contenía información relevante, de los resultados de la supervisión y vigilancia de los comisarios y delegados públicos, así como las acciones realizadas para resolver problemas que aquejaban a las diferentes dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la APF. Vicente Fox, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 691.

[54] Los principales avances reportados en la materia para el periodo de diciembre de 2000 a agosto de 2001, son los siguientes. Para apoyar al Programa de Fortalecimiento Financiero del Gobierno Federal se instrumentó el Plan 30 K, en el que las dependencias y entidades de la APF establecieron compromisos voluntarios de reducción de gasto y generación de ingresos adicionales, con base en propuestas para mejorar sus procesos productivos y racionalizar el uso de sus recursos. Se emitieron los lineamientos relativos al Programa de Reducción del Gasto y Generación de Ingresos Adicionales de la APF y se puso en marcha un sistema informático para su seguimiento. Para contribuir a sancionar las prácticas corruptas se estableció el control patrimonial, al que se le otorgó un carácter eminentemente preventivo, puesto que permitiría establecer una vigilancia sobre lo que declaraban los servidores públicos respecto a su situación patrimonial, la de su cónyuge y dependientes económicos, en congruencia con sus ingresos. Para ello se llevó a cabo una intensa campaña para lograr que los servidores públicos cumplieran con la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial en los términos que establecía la

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia debía traducirse en el derecho de la sociedad a conocer la información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por una ley que normara ese derecho. La rendición de cuentas debía traducirse en incentivos para participar en la mejora continua de la gestión gubernamental, teniendo como principios fundamentales la optimización de los recursos y la rendición de cuentas. Debía cuidarse el entorno cultural y ecológico poniendo en práctica una clara voluntad para su respeto y defensa. Se suscribieron acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad para impulsar acciones a favor de la transparencia, y se realizaron diversas acciones de comunicación social, incluyendo cortometrajes cinematográficos, además de que en el terreno de la formación de valores, con la ANUIES, la SEP y expertos en el tema, se elaboró la materia Ética, Responsabilidad Social y Transparencia que se impartiría en diversas universidades. Se emprendieron otras acciones como el Programa Usuario Simulado.[55] En 2004, 161 instituciones del gobierno federal

---

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como impulsar la utilización de los sistemas electrónicos como DeclaraNet. *Primer Informe de Gobierno*, p. 638.

[55] En el trienio 2001-2003, la Secretaría de la Función Pública realizó 2 360 verificaciones en las oficinas y entidades de la APF. En 2003 realizó 929 acciones de verificación de trámites y servicios de mayor impacto en la población. Durante los tres primeros años de la administración se realizaron 76 operaciones especiales de usuario simulado en las cuales se levantaron 87 actas administrativas que involucraron a 47 servidores públicos en procesos administrativos. Una prioridad del gobierno sería establecer canales abiertos de comunicación continua entre gobierno y sociedad, a fin de que ésta pudiera evaluar el desempeño de la gestión pública. Con esas medidas se intentaba atacar el germen de las conductas que llevaban a la trasgresión del orden jurídico en la APF, resultado tanto de la arraigada costumbre que hacía ver como aceptable que un servidor público recibiera o pidiera un pago por sus servicios o decisiones; como

contaban con Programas de Transparencia y Combate a la Corrupción; en ellas se aplicaron más de cuatro mil acciones de mejora en 378 procesos y 655 áreas definidas como críticas, con impacto en más de 940 posibles conductas irregulares.

Se añadía que en materia de transparencia no había existido una política gubernamental congruente para abrir al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que contaba y los resultados de su gestión. Por lo tanto, el acceso a la información de la gestión pública debía ser un derecho del ciudadano que se debía atender de manera permanente. Se señalaba que hasta ese momento los mecanismos e instancias de control se habían orientado a verificar el cumplimiento de la normatividad, privilegiándose la vigilancia formal y el enfoque correctivo sobre el preventivo.

Respecto al tema de la transparencia y participación de la sociedad como actor coadyuvante en el combate a la corrupción, para garantizar su acceso a la información pública y proteger en casos de excepción los datos en posesión de las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Gobernación (Segob), la todavía Secodam, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, elaboró el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Este proyecto sería sometido a una amplia consulta previa a su presentación como Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión, a la que nos referiremos más adelante. El 26 de febrero de 2001, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial,

---

que la impunidad que alentaba la proliferación de la corrupción; también contribuía a ese grave problema, la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad en relación con sus derechos, lo que, sin duda también favorecía conductas ilícitas, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 7.

académico, sindical, agropecuario y varios partidos políticos, suscribieron con el Ejecutivo Federal el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. En él se establecieron obligaciones compartidas por la autoridad federal y la sociedad organizada, constituyéndose así el primer eslabón en la conformación de una cadena de esfuerzos que culminaron con la aprobación de la mencionada ley y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).[56]

El secretario Eduardo Romero afirma:

> la estrategia de modernización de Vicente Fox tuvo diversas vertientes. En primer lugar hay que tomar en cuenta que el equipo de transición del presidente hizo un diagnóstico de la APF en el otoño de 2000. Encontraron muchos aspectos interesantes que debían reforzarse, continuar, y otros en los que la administración nunca había puesto su atención ni objetivo, o para los que se habían planteado objetivos retóricos, pero no en los hechos. De manera general, eso estructuró el primer programa institucional de la entonces Secodam. Se le llamó Programa Institucional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. El nombre del programa fue muy debatido, porque suele parecer que los programas sólo tratan sobre lo que dice su título. En este caso se eligió ese título por razones que en ese momento se consideraron las más atendibles. Evidentemente, este programa era más ambicioso que sólo los temas de corrupción y transparencia. La transparencia fue una gran innovación en el sexenio, no sólo se sentaron las bases,

[56] Para mayor información sobre el tema véase Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID, 2004. Para otro enfoque: *El derecho de acceso a la información en México: conceptos y procedimientos*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

sino que se puso en práctica una política pública moderna y democrática que abrió la información en posesión del gobierno a la ciudadanía con las reservas de la propia ley –de manera bastante razonable–. Se dio un despliegue administrativo apoyado en herramientas cibernéticas que desde la Secretaría se desarrollaron con la colaboración y directa participación del IFAI, y así nació el SISI, que la SFP terminó entregando, si bien no en los bienes, sí en el uso exclusivo de él y su administración al IFAI. El nacimiento del IFAI fue un gran evento de evolución administrativa, obligó a la AP a poner sobre la mesa, de inmediato, temas como la administración de archivos, el manejo de la información y datos personales y, por supuesto, la obligó a tener una vocación más democrática. Por sí sola es una reforma que hablará bien del gobierno de Vicente Fox. Esa reforma le dio más garantías a los ciudadanos y culminó con una reforma constitucional que incorpora al artículo 6o. una serie de principios básicos que van a obligar a los estados y a sus leyes estatales mayores rigores concretos que hagan la transparencia una realidad en el plano estatal.[57]

Estas trascendentes decisiones van a constituirse en una estrategia que alteró las reglas del juego, favoreciendo una redistribución del poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervenían en la tarea de gobernar al favorecer la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que acotó la discrecionalidad de los funcionarios públicos al permitir que la sociedad tuviera acceso permanente a la información gubernamental.[58] Esta ley "se originó a partir de una intensa movilización por parte de organizaciones civiles y medios de

[57] Entrevista a Eduardo Romero.

[58] Guillermo Cejudo, "Los motores del cambio de la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", conferencia internacional *La gerencia pública en América del Norte*, Ciudad de México, 2005, p. 21 (en prensa).

comunicación (reunidos en el llamado Grupo Oaxaca)".[59] "La bandera del gobierno de Vicente Fox fue, sin duda, la transparencia. Ese fue el objetivo al que más importancia se le otorgó. La mayoría de las áreas de la SFP se comprometieron a favorecer el buen gobierno y la transparencia, resultando esta última un propósito inédito, al haberse aprobado la Ley que la normaría por consenso de todos los partidos políticos, obteniéndose hasta la fecha resultados satisfactorios, al igual que la coordinación con el IFAI. Esto ha permitido que el gobierno sea visto como transparente y que rinde cuentas a la ciudadanía".[60] En palabras de un funcionario:

> El presidente Fox le dio mucho énfasis al gobierno profesional y al gobierno honesto y transparente, lo que se relaciona directamente con dos de sus propuestas clave: la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.[61] En el mismo sentido, otro funcionario añade: "los grandes logros que no se van a evaluar bien sino hasta dentro de cierto tiempo son la Ley de Transparencia, el IFAI como parte de la ley, el SPC y el enfoque transversal de la CITCC.[62]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

Esta Ley fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión; se promulgó el 12 de junio de 2002, haciendo obligatoria la disponibilidad de información pública de los

[59] Mauricio Dussauge, "Paradojas de la reforma administrativa en México", *op. cit.*, p. 28.

[60] Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

[61] Entrevista a Javier González.

[62] Entrevista a Mauricio Dussauge.

presupuestos, metas, salarios de los funcionarios, adquisiciones y contratación de servicios. La LFTAIPG garantizaría el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales con los que contaban los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), bajo tres principios fundamentales: primero, se consideraría a la información de los poderes y organismos federales de carácter público y debía ser accesible para la sociedad, excepto que en los términos de la propia ley se señalara su excepcionalidad; bajo esta excepción, se demostraría en forma clara que su divulgación podía poner en riesgo asuntos de interés general del país (seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional). Desde que entró en vigor la ley y hasta junio de 2006, 3.3% del total de solicitudes presentadas fueron denegadas por este motivo. Segundo, se otorgó carácter universal al derecho de acceso a la información. Cualquier persona, sin distinción alguna, podría solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud. Tercero, los datos de las personas con los que contaban las instituciones públicas se considerarían confidenciales y, por lo tanto, no debían divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantizara el derecho a la privacidad. La ley estableció que toda información gubernamental tenía carácter público (artículo 2), e instruyó a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer el "principio de la publicidad" (artículo 6) por encima del de reserva. Les concedió a los individuos el derecho de solicitar información que aún no se hubiera hecho pública por medio de procedimientos sencillos (artículo 40). Asimismo, otorgó a cualquier persona el derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad de denegar la información (artículo 49) y concedió el derecho de llevar a la entidad a juicio ante tribunales si el recurso de revisión interpuesto hubiera sido rechazado.

Instituto Federal de Acceso a la Información

La LFTAIPG contempló, en su artículo 33, la creación del IFAI, que empezó a operar el 12 de junio de 2003.

El IFAI estaría encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y sería la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

Asimismo, el IFAI tenía el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El IFAI no quedaba sectorizado; gozaría de autonomía operativa que le permitiría decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas y contaría con autonomía presupuestaria, lo que le facilitaría definir sus necesidades financieras y le brindaría la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la APF, y de decisión, que garantizaría independencia en sus resoluciones y decisiones.[63]

[63] Funciones del IFAI: Las resolutivas y reguladoras, que son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos. Vigilancia y coordinación, esenciales para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal. Promoción, fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Funciones operativas y administrativas, necesarias para asegurar todo lo anterior. Las solicitudes de información se pueden realizar mediante escrito libre, en los formatos que aprobó el Instituto o desde cualquier parte del país e, incluso, desde el extranjero, por medio del "Sistema de Solicitudes de Información" (SISI), el cual es una innovación a nivel internacional (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002, *passim*).

Con base en lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las dependencias y entidades públicas quedaban obligadas a presentar la información sobre estadísticas relativas a los resultados de su actividad, estructura orgánica, remuneraciones y la agenda de los servicios públicos que debía subirse a sus portales de Internet, para que cualquier ciudadano pudiera consultarla, sin que mediara solicitud de acceso alguna. Asimismo, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) se iría desarrollando y convirtiendo en un medio que permitiría a cualquier ciudadano obtener por medio de Internet información pública desde cualquier punto del país, e incluso del mundo, sin trasladarse a las oficinas gubernamentales. Para apoyar a los usuarios de este sistema, se instalaron también módulos de atención en las oficinas regionales de las instituciones de la APF, en las que los ciudadanos podían solicitar la información que requirieran del gobierno.[64]

Después de tres años de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el IFAI había recibido 148 677 solicitudes de información, un promedio mensual de 5 mil a 10 solicitudes (alrededor de 167 preguntas al día) y sólo el 4% de ellas generaron recursos de revisión,[65] datos sin duda insuficientes para un análisis más profundo, pero que permiten apreciar el significado que este recurso habrá de tener en el futuro. Sin dejar de reconocer la importancia de la propuesta en materia de transparencia y derecho a la información, así como de la aprobación de la ley y de la creación del IFAI, es discutible la relación directa que le otorgaron los promotores de estas iniciativas a su aparición y contenidos formales y prescriptivos, con resultados más eficientes y de mayor honestidad

[64] Vicente Fox, *Quinto Informe de Gobierno*, 2005, p. 592.

[65] Presidencia de la República, *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?*, agosto de 2006.

en los desempeños institucionales y de funcionarios de la administración pública.[66] Se presume que se irán obteniendo gradualmente mejores resultados en la medida en que la norma se vaya convirtiendo en acciones y decisiones que ayuden a un mejor desempeño y a que la ciudadanía logre percibir comportamientos más afines con sus necesidades, y sobre todo, honorable y con mayor compromiso con el servicio público.

Otras medidas para favorecer la transparencia

Se celebraron Acuerdos de Integridad y Transparencia Contra la Corrupción y se establecieron diversos mecanismos, entre los que destacan los siguientes. *Alianzas sociales,* este mecanismo operaría mediante acuerdos que sostuvieran instancias civiles y dependencias o entidades de la APF, cuyo propósito sería vigilar la correcta aplicación del proceso de licitación de montos mayores. *Cartas Compromiso* y *Centros Integrales de Servicio*, sobre estas iniciativas se reportó que se estaba en contacto con diversas instituciones para establecer requisitos y características de sus trámites y servicios para que la población conociera las formas en que podía participar en la evaluación de sus estándares de calidad.

[66] Sobre el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) creado el 12 de junio de 2003 por la Secretaría de la Función Pública, se reportaba que constituía un sistema electrónico de vanguardia para atender y dar seguimiento a la atención de las solicitudes de información de los ciudadanos. Se presentaron 30 juicios de amparo en contra de las resoluciones del IFAI: 25 de particulares y cinco por parte la APF. Del total de amparos presentados, ocho se resolvieron en definitiva a favor del Instituto. Cabe destacar que el Poder Judicial había venido desempeñando un papel importante en la resolución de estas inconformidades al impulsar el sistema de frenos y contrapesos institucionales con la primera tesis que declara que las dependencias y entidades no tienen derecho a promover amparos conducentes a negar el acceso a la información, *Tercer Informe de Gobierno, op. cit.*, pp. 9-12.

> Con respecto a las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC), se trabajó mucho en ese proyecto, Estados Unidos mostró gran interés en él, se exportó a 10 estados de la República y se llevó a cuatro países de Latinoamérica que lo están aplicando ahora, lo que, en términos gerenciales, es muy exitoso; poca gente se enteró de ellas como tales. No obstante, sí se sintieron los cambios que generaron. Fueron cambios 'invisibles'. La AP enfrenta un gran desafío: la mayoría de sus cambios son invisibles. Los procesos no se ven. Ese es el caso de las CCC. [Las cuestiones de administración pública no son como los grandes proyectos de infraestructura o incluso, como los beneficios de la política social], es difícil que la gente los note y más aún, que mantenga memoria de los cambios.[67]

Se firmaron también Acuerdos de Colaboración con universidades y centros de investigación públicos y privados, para la preparación de cursos y seminarios que sirvieron para la formación de servidores públicos y ciudadanos, en materia de mejores prácticas anticorrupción y en valores. En el marco del convenio de cooperación con la Universidad Nacional Autónoma de México se impulsó la creación del Laboratorio de Estudios sobre Análisis y Documentación de la Corrupción con el apoyo del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial, que se dedicaría, entre otros proyectos, a la elaboración de un índice en materia de adquisiciones, con el objetivo de ilustrar las mejores prácticas entre las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, se trabajó con esas instituciones en el diseño de índices para medir la percepción sobre la corrupción a nivel estatal y federal. Se suscribieron acuerdos de transparencia con las grandes confederaciones patronales, en los que se incluyeron acciones para promover la ética en los negocios y la responsabilidad social corporativa. Por su parte, las organizaciones

[67] Entrevista a Alfredo Velásquez.

empresariales se comprometieron a canalizar denuncias, realizar foros sobre ética en los negocios, participar en la observación de licitaciones públicas y promover la adopción de códigos de conducta entre sus miembros. Se firmó un acuerdo con la Barra Mexicana de Abogados para difundir su Código de Ética, promover en las escuelas de derecho la difusión de la cultura de la ética profesional, analizar y proponer proyectos de reformas a las leyes, canalizar denuncias y participar en la observación de licitaciones públicas. Se creó la Red de Instituciones de Gobierno para la Ética Pública de las Américas conjuntamente con Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, Puerto Rico y Uruguay.

Se tomaron también decisiones para mejorar el *Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía*, el que después se transforma en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, como quedará explicado más adelante, estableciéndose lineamientos y criterios para que, desde la recepción de las peticiones ciudadanas (quejas, denuncias, sugerencias, solicitudes y reconocimientos), se proporcionara un servicio de calidad que ofreciera certidumbre y confianza a la sociedad. Paralelamente a la normatividad, se puso en operación un sistema electrónico de seguimiento y evaluación denominado Sistema de Atención Ciudadana, el que permitiría dar información oportuna a la población sobre sus quejas o denuncias respecto a presuntas irregularidades de los servidores públicos, así como de las mejoras introducidas en la gestión gubernamental; este sistema contaría con indicadores sobre áreas específicas sujetas a mejora.

Se estableció el *Programa de Renovación de Contraloría Social* en programas sociales para atender a la población beneficiaria. De igual manera, se hicieron esfuerzos para mejorar los Sistemas de Atención Ciudadana, así como la integración de la Contraloría Social en el Programa de Atención a 250 Microrregiones Prioritarias (Contigo Manos a la Obra). Se ratificó la coordinación y colaboración

federación-estados, con la suscripción de 31 programas de trabajo con las contralorías de los gobiernos de las entidades federativas. Como acciones encaminadas a combatir la corrupción; en julio de 2003 iniciaron las operaciones del Pacto Sectorial Aduanero, con el que se intentaba consolidar la transparencia en el sector de aduanas. Se llevó a cabo el proyecto de colaboración Secodam-órganos estatales de control-ayuntamientos, para la transparencia y el combate a la corrupción, denominado Municipio por la Transparencia en los estados de Sonora y Quintana Roo; también se promovieron acciones de transparencia y de participación ciudadana en contraloría social en el ámbito municipal, a través de Talleres de Diagnóstico y Planeación y de Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales.[68] A partir de mayo de 2003 se puso a disposición de la ciudadanía el Sistema de Registro de Servidores Públicos, que permitiría consultar la relación de los servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, así como la información de la situación patrimonial de aquellos que aceptaron expresamente darla a conocer.

Como parte del proceso de *Modernización tecnológica*, puesto en marcha también como medida de apoyo, se instaló en enero de 2002, el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) en los órganos internos de control que faltaban, con lo que se alcanzó un avance de 100%, sustituyéndose el mencionado Sistema Descentralizado de Quejas y Denuncias. Asimismo, en el periodo enero-agosto de 2003, se iniciaron trabajos para realizar mejoras tecnológicas a la nueva versión del SEAC que se estimaba liberar en el segundo semestre de 2004, con la realización de un prototipo funcional de un *Citizen Relationship Management* (CRM) basado en una plataforma tipo *web*, en línea y tiempo real. Esta herramienta tendría un alto impacto en la reducción

[68] Vicente Fox, *Segundo Informe de Gobierno*, 2002, p. 624.

de costos de operación y en la agilización del proceso de consulta, seguimiento y resolución de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía y, como consecuencia, la posibilidad de incorporar a mediano plazo los Sistemas de Responsabilidades e Inconformidades al mismo esquema, compartiendo la misma base de datos.

El 7 de octubre de 2004 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos para el diseño, integración, operación, evaluación y control del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO), que se instituía como el mecanismo para dirigir y administrar la planeación, operación y evaluación de los OIC, los delegados y comisarios públicos para cada ejercicio fiscal. El MIDO 2004 permitiría la evaluación de 214 OIC y de 40 delegados y comisarios públicos, con cobertura total de la APF, conforme a la nueva orientación que regía su actuación. A partir de los resultados de este primer ejercicio del MIDO, se determinaron las acciones para modificar integralmente su cultura organizacional, así como su orientación y comportamiento hacia la satisfacción de las políticas y prioridades del gobierno federal en materia de transparencia, honestidad y mejora de la efectividad gubernamental. En el MIDO 2005 resaltaba la orientación de delegados y comisarios públicos para atender asuntos relevantes de las instituciones, vigilar la operación y transparencia de fideicomisos públicos no paraestatales y mejorar la regulación de donativos, temas que a su vez serían llevados a las instancias de gobierno de las instituciones de la APF con objeto de que se establecieran acciones para su adecuada atención. Con el Programa de Fortalecimiento del Control Interno se complementó y reorientó la función de fiscalización de los OIC hacia un enfoque preventivo y de mejora continua que logró disminuir las debilidades de control interno en los procesos, sistemas y programas gubernamentales, apoyándose en la evaluación

de riesgos, el establecimiento de controles más eficientes y la adopción de mejores prácticas.[69]

En 2005 inició la práctica de auditorías con enfoque integral y al desempeño, con el propósito fundamental de evaluar el grado con el que las dependencias y entidades cumplían con sus objetivos, programas y metas sustantivas; presentaban información financiera y presupuestaria veraz y oportuna, y se apegaban a la normatividad que les resultaba aplicable. En relación con las externas, se actualizaron los lineamientos de tipo financiero con la finalidad de adecuarlos a las disposiciones fiscales, presupuestarias, financieras, de regulación bancaria y de seguros, así como a nuevas políticas en esta materia de establecidas por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En diciembre de 2004 se concluyó el programa piloto de auditoría al desempeño que emprendió la Secretaría de la Función Pública en las entidades paraestatales y órganos

[69] Asimismo, con el propósito de disponer de un registro confiable del patrimonio de los servidores públicos, en mayo de 2006 la SFP puso en operación la nueva versión del sistema DeclaraNet Plus, con el que recibió un total de 204 808 declaraciones de situación patrimonial en los primero ocho meses de 2006, cantidad inferior en 7.6% en relación con el mismo periodo de 2005. También se volvía a insistir que el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO), que desde marzo de 2004 inició su operación, era el mecanismo de dirección y evaluación del desempeño de los OIC y de los delegados y comisarios públicos, logrando corresponsabilizar a estos órganos con cada una de las instituciones de la APF, y apoyarlas para que alcanzaran sus metas y objetivos con honestidad, transparencia y efectividad. De acuerdo con lo establecido en el Manual de Operación del Modelo y con los tiempos de conclusión y cierres de información de los distintos indicadores contenidos en el MIDO, durante el primer trimestre de 2006 se conocieron los resultados definitivos de la evaluación del MIDO 2005, los cuales arrojaron que los OIC tuvieron una calificación promedio global de 8.32 y los delegados y comisarios públicos de 9.27 en promedio. *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 14.

desconcentrados de la APF, con la participación de despachos de auditores externos.

Desde el inicio de la administración, el Ejecutivo Federal se propuso informar a la ciudadanía sobre los programas y acciones de gobierno, y respetar en todo momento la libertad de expresión y el libre flujo de información en los medios de comunicación. Se diseñó e inició una intensa *Campaña de Difusión* dirigida a sensibilizar a los servidores públicos y a la sociedad sobre la importancia de su participación en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una cultura de transparencia. Algunos de los avances reportados en esta campaña fueron la apertura informativa de la entonces Secodam en todas sus acciones y programas de combate a la corrupción para la sociedad y los medios de comunicación. Igualmente, se firmó un acuerdo de transparencia con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión para promover y difundir las acciones tendientes a combatir la corrupción, lograr transparencia de la gestión pública, y a preservar el derecho de la población de ser informada por sus autoridades, respecto de la situación que sobre dichos aspectos prevaleciera en la APF.[70] Para fomentar la transparencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos destinados a la comunicación social, en diciembre de 2003 se emitió el Acuerdo que estableció los Lineamientos Generales para la autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias de los programas y campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la APF, en tanto se lograba jerarquizar las campañas que tendrían acceso a tiempos oficiales en medios electrónicos. Se hizo obligatoria la contratación de medios impresos que contaran con certificación de circulación pagada, perfil de lectores y cobertura geográfica; de igual forma, se reportó que se pusieron en

[70] *Primer Informe de Gobierno*, p. 645.

marcha medidas de control para la autorización y seguimiento de los gastos.

Respecto a la vigilancia de las erogaciones en materia de comunicación social, se establecieron medidas de control adicionales, entre las que señalaron: solicitar que las dependencias y entidades de la APF reportaran a la Secretaría de la Función Pública sus gastos en medios impresos por concepto de publicación de convocatorias, avisos, precisiones y edictos, entre otros.

Con esta acción se buscaba promover la transparencia en la utilización de los recursos y permitir contar con mayores elementos para el seguimiento del gasto por parte de las instancias competentes. Para dar cumplimiento al artículo 29, párrafo décimo cuarto, del Decreto del PEF para el ejercicio fiscal 2005, relativo a la reducción de por lo menos 10% en el gasto destinado a comunicación social de las dependencias y entidades de la APF, se obtuvo un ahorro de 258.13 millones de pesos, superior en 1.6% respecto a la meta establecida originalmente. El objetivo último de la política de comunicación social era propiciar el uso eficiente de los tiempos oficiales en radio y televisión.

Convenciones internacionales. En marzo de 2004 se aprobó la creación de una Subcomisión para dar cumplimiento a lo estipulado por la Convención de la ONU contra la Corrupción, compromiso que México firmó a fines de 2003 y que fue ratificado por el Senado de la República en abril de 2004.

GOBIERNO PROFESIONAL

El gobierno de Vicente Fox propuso una reforma trascendente; aprobar una ley de carácter federal que normara el servicio de carrera de los funcionarios públicos aunque de manera limitada y generándose graves problemas en su puesta en marcha. En abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expidió la Ley del

Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.[71] Con ello, se cumplía una promesa de campaña que llenaba un importante vacío en la legislación y en la operación de la administración pública para lograr su pospuesta, pero indispensable profesionalización. La ley se acompañó de la emisión de su reglamento, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública, la que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. El SPC se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.[72]

[71] Para más detalles sobre la evolución del Servicio Profesional de Carrera, véase María del Carmen Pardo, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp. 599-634.

[72] Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 en el que se formaliza la desaparición de la Secodam y la creación de la Secretaría de la Función Pública; se modifica el 31, fracciones XIX y XXIV; quedando como sigue: "coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación", y XXVI: "ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro". Se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII, a fin de que pueda: "dirigir organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas". Se modificó la fracción XVIII, que otorga a la SFP la atribución de "aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Además, se adicionó la fracción XVIII bis, que indica que la SFP debe "esta-

La Ley del Servicio Profesional de Carrera también introdujo elementos gerenciales, y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios, y sobre todo, por lo menos de manera formal, su neutralidad política. El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley previó, además, la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, como el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de cargos homólogos. Respecto al personal de base, se podría decir que, si bien la ley contempló la posibilidad de que entraran al sistema, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, su ingreso estaría determinado por el éxito en un concurso, lo que de hecho se traduciría en la imposibilidad de acceso a dicho sistema. Hay que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza y sin tocar la legislación laboral.[73]

El servicio profesional de carrera

En 2001 se inició la investigación de los modelos de servicio profesional de carrera que estaban en operación en otros países, con el propósito de incorporar, en lo que resultaba factible, aquellos elementos que beneficiaran la profesio-

---

blecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal".

[73] Véase Miguel A. Cedillo, "Los desafíos de una nueva normatividad", en Mauricio Merino (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006, pp. 147-186.

nalización del servicio público. Durante el primer semestre de 2002 se emitieron, en colaboración con la SHCP, los siguientes ordenamientos: Norma que regula el Programa Pensionario de Trato Especial para el Personal Operativo de la APF; Norma que regula el Programa de Retiro Voluntario de Pensión con Apoyo Económico del Personal Operativo de la APF; Norma que regula el Programa de Retiro Voluntario para el Personal Operativo de la APF; y el Manual de Percepciones de la APF. Se analizaron los documentos que ya constituían iniciativas de Ley de Servicio Público de Carrera que se estaban discutiendo en esos momentos en el Poder Legislativo.[74] Se insistió que la capacitación permanente de los servidores públicos debería orientarse a fortalecer sus aptitudes y habilidades para elevar su productividad, y a garantizar un desempeño transparente, ético y honesto. Se emitió la Norma que Regula la Formación Integral del Personal de la APF para facilitar los trámites en la operación de la capacitación en cada dependencia y entidad, a fin de que los servidores públicos redujeran el tiempo invertido en papeleo y lo aprovecharan en funciones sustantivas a su cargo.

La norma enfatizaba las funciones de liderazgo del personal de mando, fomentaba el trabajo en equipo y resaltaba el establecimiento de indicadores de eficiencia y calidad cuantificables, con la finalidad de medir los resultados e impacto de la capacitación en los procesos de trabajo y de apoyar la mejora continua.

La estrategia de gobierno profesional tuvo como objetivo atraer y retener al personal más motivado, capacitado y comprometido con el servicio público. Además de impulsar el SPC, se realizaron otras acciones, que consistieron en la creación del @Campus México para la capacitación de los servidores públicos a través de educación por medios elec-

[74] Vicente Fox, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, p. 615.

trónicos, con lo que desarrollarían las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones;[75] se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias[76] y se instauró el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).[77] Para poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera, se creó la Unidad de Servicio Profesional y de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dentro de la SFP,[78] y se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, "integrado por cuatro secretarios de Estado (Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Trabajo y Previsión Social), así como un representante del sector social, otro del académico y otro del privado, cuyas

[75] A partir de junio de 2003 y con el apoyo del gobierno canadiense, se inició el desarrollo del portal @Campus México que entraría en operación en octubre de 2004. Este portal se convertiría en el principal instrumento para capacitar, con medios electrónicos, a los servidores públicos conforme al Servicio Profesional de Carrera, cuyos cursos serían impartidos por instituciones educativas nacionales y extranjeras, así como por organizaciones especializadas en materia de capacitación. *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003, p. 412.

[76] Con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su Reglamento y en los lineamientos emitidos el 18 de septiembre de 2003, se inició la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal cumpliéndose en tiempo y forma la instalación de dichos comités en las 84 instituciones sujetas de la LSPC. Se destacaba que a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la citada ley, se encontraban operando los Comités Técnicos de Selección de conformidad con las necesidades de ocupación de vacantes. *Idem.*

[77] Se insistió en que el RUSP era un padrón que integraba información técnica de los Servidores Públicos de Carrera y la información básica de todo el personal de la Administración Pública Federal. La información individual de cada servidor público que conformaría este registro permitiría dar un seguimiento a su gestión y apoyar su desarrollo al interior de las dependencias a las que estuvieran adscritos. *Idem.*

[78] El 27 de mayo de 2005 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para establecer la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de esa dependencia.

funciones serían de asesoría y recomendación de mejoras al sistema de profesionalización".[79]

> El SPC permite que la gente tenga estabilidad en su trabajo y eso se vive en la SFP, este cambio de administración fue muy diferente al de hace seis años, ahora la gente está mucho más tranquila; confía en el SPC y eso es un gran logro. Quienes han entrado al SPC están contentos porque se están certificando, el problema son los externos que no han ganado los concursos, que creen que ha habido irregularidades, aun cuando no haya sido así. Los candidatos internos tienen ventajas sobre los externos porque conocen la secretaría y los temas que se manejan. Lo cierto es que entrar al SPC es una cuestión de habilidades, conforme se va adquiriendo experiencia en los concursos hay más probabilidad de ganarlos.[80]

Pero, la misma funcionaria agrega:

> El SPC es, a la vez, un gran logro y una estrategia que significó más problemas. La Ley fue un éxito, su instrumentación fue muy difícil, había mucha resistencia de los oficiales mayores para poderlo implementar, todo se tenía que negociar y si a los oficiales no les parecía, hacían del servicio lo que querían. Ha habido muchos cambios en el sistema, de hecho, primero se tenía el Trabaja-en, luego entró RHNet y eso desconcierta a la gente. La misma Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la SFP aún no se acaba de consolidar, incluso hubo un cambio de titular y de estrategia.[81]

[79] Mauricio Dussauge, "Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada", *Servicio Profesional de Carrera*, 3 (5), 2006, p. 103.

[80] Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

[81] *Idem.*

El SPC se organizó en siete subsistemas que respondían a un diseño tradicional: a) el de planeación, que buscaba identificar las necesidades de contratación de las dependencias; b) el de ingreso, que regularía los procesos de reclutamiento y de selección de candidatos, así como los requisitos para incorporar aspirantes al sistema;[82] c) el de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, incluyendo movilidad y ascenso en la administración pública; d) el de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía desarrollar herramientas que permitieran la profesionalización de los funcionarios; e) el de evaluación del desempeño, enfocado a establecer mecanismos de medición y evaluación, así como la productividad de los servidores públicos de carrera para lograr ascensos, promociones, premios y estímulos; f) el de separación, garantizando respeto y transparencia; y g), el de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.[83]

Sin desconocer el mérito de haber logrado poner en vigor una norma general que regule la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la administración federal, y de haberla logrado aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, vale la pena detenerse a revisar sus avances y tareas pendientes, a la luz de la idea de que en México la administración pública opera, en buena medida, bajo esquemas tradicionales, aunque ha dado algunos pa-

[82] Se puso a disposición de las dependencias sujetas a esta ley, y del público en general, el portal www.trabajaen.gob.mx, instrumento cuyo objetivo era facilitar la interacción entre las dependencias que colocaban vacantes a concurso y los aspirantes a cubrirlas. Este sitio permitió detectar a los aspirantes idóneos para determinado perfil requerido, a fin de abaratar los costos y transparentar el proceso de selección.

[83] Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

Ordenamientos y disposiciones emitidas para establecer el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003-2004

	Acciones
	Marco normativo
18 de septiembre de 2003	Se emitieron los Lineamientos para la instalación y determinación de facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada.
2 de abril de 2004	Se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el cual se establecieron los requisitos y etapas que permitirán que el Sistema opere plenamente en 2005.
4 de junio de 2004	Se emitieron los siguiente ordenamientos aplicables a las secretarías de Estado, los órganos desconcentrados de las mismas y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal: Criterios que permitan identificar las áreas susceptibles de integrar los gabinetes de apoyo a que se refiere el artículo 7 de la LSPC; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en éstos, así como determinar el procedimiento conforme al cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de dichos gabinetes. Criterios de carácter general para la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública. Lineamientos que deberán observar en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección.

Estructura organizacional	
19 de septiembre de 2003	En esta fecha se inició la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en cada úna de las dependencias y órganos desconcentrados sujetos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
7 de octubre de 2003	Se instaló el Consejo Consultivo, órgano de apoyo para el Sistema, el cual tendrá, conforme a la ley, las atribuciones de emitir opiniones especializadas sobre la implantación de cada uno de los subsistemas; proponer las medidas que se consideren adecuadas para la operación del SPC; proponer acciones de participación y concertación con los sectores social, privado y académico, y constituir, a propuesta de su Presidente, los comités de apoyo que considere necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, así como promover la transparencia en el funcionamiento del Sistema.
12 de diciembre de 2003	A partir de la publicación del Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, se creó la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, responsable de planear, dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, así como de la planeación y administración de recursos humanos de la APF.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, en Vicente Fox, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004, p. 377.

sos para incorporar las nuevas tendencias englobadas en la llamada Nueva Gestión Pública.

> La ABG no coincidió plenamente con la Nueva Gestión Pública. Por ejemplo, se puede ubicar una clara antinomia con la estrategia de Gobierno Profesional. La Nueva Gerencia Pública, en principio tiende a flexibilizar y volver menos rígidos los servicios civiles y nosotros estábamos pensando en construir rigideces. Por lo tanto, la ABG fue un conjunto de muchas prácticas inspiradas en diferentes filosofías gerenciales, pero no necesariamente alineadas a un modelo ideal llamado Nueva Gestión Pública, que ni siquiera tuvo un "*champion*" durante la ABG. Ramón Muñoz tuvo una visión inspirada en autores muy básicos de la reingeniería y del "*reinventing government*", como Osborne y Gabler, y una crítica que se le hizo al modelo fue que eran visiones ingenuas, no necesariamente derivadas de un modelo académico (que primordialmente existe en mentes académicas, no en *practitioners*). La NGP, en México, no es una bandera claramente adoptada por *managers* y *practitioners*, aunque existe como concepto en teorías académicas.[84]

De manera por demás sorpresiva, puesto que atentaba contra una de las prácticas arraigadas en la administración pública, la de "llenar" los cargos de la estructura administrativa a través del mecanismo llamado de botín, en el que se privilegiaba el criterio de la lealtad personal por encima del mérito ligado a las exigencias del puesto, generó menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes notablemente en la Cámara de Diputados, puesto que la Cámara de origen fue la de Senadores. Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptándola, en la medida en que debilitaba la influencia del ámbito ejecutivo de gobierno, al quedar bajo el sistema de carrera un rango tan importantes de puestos,

[84] Entrevista a Javier González.

como el de director general. Tampoco contó con la histórica oposición que la federación de sindicatos burócratas (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en el diseño del SPC no se contemplaba el ingreso masivo del llamado personal de base, y también porque la FSTSE atravesaba un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento del liderazgo de Joel Ayala. Paradójicamente, la resistencia más fuerte se situó dentro del propio gobierno, pues la SHCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo, que consistió en que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda, la presupuestal.[85] De hecho, una exigencia de esta última consistió en que de manera paralela a la puesta en marcha del nuevo sistema, la recién creada Unidad del Servicio Profesional sería responsable dentro del programa de austeridad propuesto al que nos referiremos más adelante, de recortar en un 15% el gasto administrativo de las dependencias, suprimir 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que le significó a esa unidad un importante desgaste, que más adelante se reflejaría en restarle fuerza para negociar los términos de la puesta en marcha del sistema de servicio profesional, reflejándose de manera evidente, en la formulación del reglamento.

A partir de su puesta en marcha, se puede afirmar que el SPC presentó problemas en su diseño, al que se agregaron otros más que se fueron convirtiendo en serios obstáculos para su cabal instrumentación. Sin embargo, en defensa del compromiso del gobierno respecto a los objetivos del SPC, el secretario Eduardo Romero apunta:

[85] En opinión de una funcionaria de la SFP entrevistada, "la estrategia tuvo el apoyo político necesario y se acompañó del apoyo económico, se aumentó el presupuesto de la SFP para poder operar el SPC", 26 de julio de 2007.

> En el área de modernización de procesos los avances fueron más lentos; al SPC le falta mucho para enraizarse. En la actualidad, el SPC no tiene con claridad el compromiso público del régimen que anteriormente tenía. Es probable que para algunos dentro del partido en el gobierno piensen que el gobierno de Fox no avanzó lo suficiente porque dejó demasiada gente proveniente de otros partidos. Yo no estoy tan seguro de eso, no tengo claro que haya habido tal cantidad de "saboteadores", vamos a llamarlos así, dentro del gobierno. Yo tengo más bien la impresión de que la burocracia tuvo un comportamiento bastante institucional, en términos generales, con el gobierno del presidente Fox, más allá del partido político al que cada quien pueda pertenecer y que ya le ha llegado a la APF el tiempo del SPC. Esto significa una pérdida de poder de la alta burocracia sobre la burocracia profesional, no tengo duda; pero esa pérdida de poder –ya no poder decidir a quién contrato, cuánto le pago y cuándo lo corro– de la alta burocracia es una esencia de los gobiernos democráticos. Sólo la burocracia política debe ser la que esté comprometida con un partido político.[86]

En el diseño del SPC se combinaron elementos del modelo weberiano tradicional, como el mérito, con mecanismos provenientes de las nuevas tendencias, que "miden" el desempeño, lo evalúan y a partir de ello establecen canales de ascenso y promoción. Gestionar procesos con ambas lógicas significó un importante reto para los impulsores del proyecto. Sin embargo, los problemas más graves que aparecieron en su puesta en marcha refieren a otros aspectos. Primero, obstáculos de carácter estructural que los mismos promotores del sistema han reconocido como trabas, y que parecen haber sido detectados en un ejercicio de diagnóstico que se hizo sobre los recursos humanos del gobierno federal antes de aprobarse la ley. Estos problemas se resumen en el

[86] Entrevista a Eduardo Romero.

documento, "Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos", en el que quedaba claro el rezago existente en el registro de estructuras de organización, inadecuación de estructuras con funciones y plazas, exceso de niveles jerárquicos, duplicidades y también exceso de normas. Este documento arrojaba datos aún más alarmantes: no se contaba con información sistematizada que permitiera suponer que el servicio profesional de carrera arrancaría sobre bases o experiencias probadas que hubieran podido servirle de algún tipo de sustento. De igual forma, en el documento "Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006", también se incorporaban datos poco alentadores con relación a esa necesaria plataforma sólida de arranque; la publicidad de las vacantes no era una práctica generalizada en la administración federal; existían una buena cantidad de técnicas obsoletas en materia de administración de recursos humanos, que se traducían en la inexistencia de mecanismos adecuados para la selección, inducción y sobre todo para la evaluación y la eventual "certificación".[87] Estos datos muestran que el sistema operaba bajo parámetros no sólo tradicionales, sino obsoletos e ineficaces, y que su reconversión hacia lo que la ley preveía, exigía de manera urgente promover cambios organizacionales y de cultura, así como cambios en los procedimientos y rutinas. Cabe formular la pregunta de por qué no se trabajó en esos rezagos durante los tres años anteriores a la puesta en marcha del sistema. Segundo, otra de las trabas importantes que obstaculizaron su buena operación se debió a que la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha, lo que tampoco favoreció que el desarrollo del sistema pudiera darse de manera consistente.

[87] Rafael Martínez Puón, "El servicio profesional de carrera: una evaluación tres años después", *Gestión y Política Pública* (2), xv, 2006, pp. 457-483.

> A pesar de reconocerse la importancia concedida por este gobierno a este eje de gobierno profesional en la AGB cuyo resultado tangible fue la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se apunta que "tuvo el apoyo político necesario y, además la estrategia estuvo acompañada del apoyo económico; se aumentó el presupuesto de la SFP para poder operar el SPC, entre otros. Sin embargo, el tiempo fue el reto más grande al que la ABG se enfrentó. Hay estrategias que se pudieron implementar muy rápido y con mucho éxito, como la de transparencia. Sin embargo, el tiempo no fue suficiente para que otras estrategias dieran los resultados esperados, como fue el caso del SPC. Ésta fue la estrategia que tuvo más problemas por lo que representaba: tocaba intereses políticos y de grupos, así que fue muy difícil y quizá por eso su evaluación no ha sido tan buena. Le falta madurar, pero a pesar de ello, definitivamente fue un gran logro. La Ley es un buen instrumento, aunque el reglamento ha tenido sus defectos y problemas. "Creíamos que los resultados se iban a dar de inmediato y nos fuimos dando cuenta de que no era así". Aunque se habían hecho estudios de los servicios civiles en el mundo, faltaba medir la experiencia mexicana. Igual ocurrió con la Ley de Transparencia, la experiencia internacional muestra que la gente la usa y aquí no hay una cultura de transparencia.[88]

Tercero, otros problemas tuvieron que ver con las deficientes pruebas y exámenes que se aplicaron para certificar a los funcionarios, lo que acabó generando desconfianza al, por ejemplo, declararse desiertos un buen número de concursos o por el hecho de que quienes los ganaban eran los funcionarios que estaban familiarizados con las exigencias del sistema en línea. Pero más grave aún es que esta desconfianza fue arraigándose como resultado del veto que podían ejercer los jefes inmediatos en el momento de la definición del concurso,

[88] Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

favoreciendo decisiones discrecionales, que el sistema debió intentar acotar y poniendo en entredicho valores propios de los sistemas de carrera, como la equidad, pero sobre todo la neutralidad política.[89]

De ahí que las acciones y resultados obtenidos en cada subsistema refieran a los límites que su puesta en marcha fue arrojando, señalándose que en el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se establecieron procedimientos para determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requería la APF para el eficiente ejercicio de sus funciones, y que se aplicó el Procedimiento de Registro de las Estructuras Orgánicas de las Dependencias y Entidades de la APF, quedando "verificadas" al 6 de junio de 2005: 53 instituciones, 17 en proceso y 14 en proceso de conciliación. Estos avances resultaban congruentes con la meta de concluir en octubre de 2005 la verificación de las estructuras de las 84 instituciones sujetas a la LSPC. Sin embargo, esta verificación se hizo sobre diseños de nuevas estructuras que las dependencias presentaban para su aprobación, pero la operación siguió descansando sobre la anterior, lo que introdujo una importante desviación de origen al sistema.

El Subsistema de Ingreso descansaba en las vacantes para ocupar cargos en instituciones de la APFC que se someterían a concurso mediante el portal www.trabajaen.gob.mx, generándose problemas, que trataron de atajarse acudiendo a la contratación normada como vía excepcional, esto es mediante el artículo 34 de la ley, que acabó por utilizarse como procedimiento de rutina. Los resultados obtenidos hasta poco antes de finalizar el sexenio resultan elocuentes respecto a las dificultades en uno de los subsistemas clave, el de ingreso. De abril de 2004 a mayo de 2006, mediante convocatorias difundidas en el mencionado sitio, se captaron 1 334 960

[89] Véase artículo 31 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2004 y comentarios obtenidos en la entrevista citada, 26 de julio de 2007.

solicitudes, registrándose 188 449 aspirantes. Se llevaron a cabo 4 849 concursos, mediante los cuales el gobierno federal sólo incorporó a 2 496 servidores públicos de carrera.

En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se establecieron los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serían inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la APF. Por otra parte, el portal www.campusmexico.gob.mx brindó capacitación por medio de diversas instituciones educativas públicas y privadas que ofrecieron cursos y técnicas de aprendizaje, incorporando los sistemas tecnológicos más avanzados, aunque "resulta paradójico que se haya querido fomentar habilidades interpersonales (liderazgo, trabajo en equipo) mediante medios impersonales".[90] La capacitación vía @campus ha generado importantes críticas debido a los contenidos de los cursos y a la falta de equilibrio entre capacitación presencial y en línea. Al mes de junio de 2006, el portal contaba con un inventario de 153 cursos de 17 instituciones educativas.[91]

El Subsistema de Evaluación del Desempeño definió los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera que se convertirían, a su vez, en los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos.[92] Durante los meses

[90] Mauricio Dussauge, "Paradojas...", *op. cit.*, p. 36.

[91] "¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?", *op. cit.*, p. 16.

[92] De octubre de 2004 a junio de 2005 se registraron 33 298 usuarios del Portal @Campus México, de los cuales 25 250 eran servidores públicos y 3 862 habían obtenido calificaciones aprobatorias en alguno de esos cursos. El personal capacitado sumó 137 489 servidores públicos, con la siguiente composición: 61 039 correspondían a personal operativo, 22 546 sujetos a la LSPC y 53 904 ocupaban puestos de libre designación, gabinetes de apoyo y categorías especiales. Se continuó el trabajo para determinar la Metodología de Identificación y Descripción de Capacidades Técnicas, así como el Proyecto de Lineamientos para la Identificación, Descripción,

de julio y agosto de 2005 se previó el inicio de la operación del Modelo de Evaluación del Desempeño con la aplicación de la primera evaluación, correspondiente al periodo enero-junio de 2005. Esta evaluación se aplicaría exclusivamente a los servidores públicos de carrera que habían ingresado por concurso entre 2004 y el 1 de abril de 2005. La evaluación se realizaría mediante el sistema denominado Metateca Digital, que concentraría las metas individuales negociadas y alineadas con las políticas públicas y estrategias de cada institución.

El Subsistema de Separación atendería los casos de los servidores públicos que dejaran de formar parte del sistema, lo que podría ser temporal (licencias con o sin goce de sueldo) o definitiva (jubilación, incumplimiento o resultados no satisfactorios en el desempeño laboral). En el periodo 2004-2005 se estableció el procedimiento de separación por diez causales diferentes. Asimismo, se establecieron los criterios de aplicación y procedencia de licencias y nombramientos, además de la integración de un expediente de separación. En el Subsistema de Control y Evaluación se diseñarían y aplicarían los procedimientos y medios que permitieran efectuar la vigilancia, y en su caso, la corrección de la operación del sistema. En diciembre de 2004 se adquirió el software RHNet, como herramienta informática que permitiría a las dependencias y órganos desconcentrados la administración en línea de los subsistemas que conformaban el SPC de forma eficiente, unificada y organizada. Este sistema integraría y homologaría los procesos de recursos humanos que por ley deberían adoptar las dependencias y órganos desconcentrados. Adicionalmente, se desarrolló en 2004 un Sistema de

---

Evaluación y Certificación de Capacidades de los Servidores Públicos. Se reportó también que estaba en proceso el desarrollo de herramientas de autoevaluación y ponderación de capacidades, de aplicación general en el Servicio Profesional de Carrera. Vicente Fox, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2005, pp. 396-398.

Medición que contaba con 24 indicadores de factores críticos. El sistema de puntos se denominó Banderas Blancas y operaría a manera de Tablero de Control, programado para cumplir con lo establecido por la ley.[93]

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox, el Servicio Profesional de Carrera presentaba, al menos, tres asuntos que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden establecer severos cuestionamientos. El primero refiere a lo señalado en párrafos anteriores, esto es, a los resultados obtenidos. En relación con su cobertura, se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad, abarcaría cerca de 40 000 servidores públicos, lo que representa menos del 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, se dejaron fuera núcleos importantes de funcionarios, cuya incorporación hubiera tenido que significar una negociación política dura con sindicatos fuertes, que también como ya había ocurrido, probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto también significó que para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y en otro momento. De igual manera, preocupa que el 65% de los concursos los hayan "ganado" funcionarios de libre designación que ya trabajaban en la administración central;[94] esto no sería necesariamente negativo si no se debiera al hecho de que ganaron estos concursos por estar familiarizados con su mecánica y el uso de la tecnología que lo cobija, y no necesariamente porque tuvieran más merecimientos que los potenciales candidatos externos. El sistema arrancó sin una clara definición del nivel enlace,

[93] *Ibid.*, p. 399.

[94] Eduardo Romero Ramos, "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, 2 (4), 2005, p. 2.

que resultó en la imposibilidad de incorporar funcionarios dentro de este rango.

Las deficiencias o lagunas que el reglamento no sólo no logró salvar de la ley, sino que incluso complicó, se intentaron paliar con disposiciones normativas que intentaron apoyar el SPC. El 14 de octubre de 2004 y el 31 de marzo de 2005 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los Acuerdos que establecieron las políticas y las estrategias de ajuste para definir la estructura de los gabinetes de apoyo. El 2 de mayo de 2005 se publicaron los Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, la Norma para la capacitación de los servidores públicos, la Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos, y los lineamientos para determinar y autorizar puestos clave en la APFC. El 11 de abril de 2005 se publicó el Acuerdo para establecer criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiriera con la operación del Servicio Exterior Mexicano.

En el subsistema de ingreso surgieron serias inconsistencias en la aplicación de exámenes y herramientas, lo que obligó a solicitar al Ceneval la hechura de una nueva versión de estos instrumentos de medición que correspondieran mejor con los perfiles que se buscaba para atraer a los mejores funcionarios públicos. Este "tropiezo" generó problemas que se reflejaron en el hecho de que hasta marzo de 2006 se declararon desiertos 1 282 concursos de un total de 4 053.[95] Quizá el saldo más negativo resultara la desconfianza que empezó a generarse cuando muchos funcionarios o personas externas que poseían cualidades necesarias para haber podido ganar los concursos, obtuvieron resultados reprobatorios. A pesar de que la ley establece la posibilidad de promoción para trabajadores de base, no ha ingresado ningún trabaja-

[95] Rafael Martínez Puón, *op. cit.*

dor de esta categoría debido a la dificultad del sistema, por lo que el enunciado en la ley resulta demagógico.

Algunos aspectos más que abonan en resultados discutibles son, por ejemplo, el hecho de que el sistema descansó de manera muy importante en tecnología digital; si bien esto podría entenderse como una cualidad al favorecer la transparencia y eficiencia, lo cierto es que la puesta en marcha de los programas no resultó tan eficaz como se preveía, dando también como resultado procesos incompletos, lentos, y finalmente ineficaces. Se mencionó también que la decisión final de la incorporación del funcionario se toma después de la fase de entrevistas y por el jefe inmediato, lo que no lo salva de cierta dosis de discrecionalidad. El sistema se sustentó en una alta proporción en herramientas de la gerencia empresarial privada, las que se trasladaron de manera acrítica, lo que tampoco ayudó a dotarlo de contenidos valorativos y de ética que corresponden de manera exclusiva al ámbito del sector público. El sistema no estuvo liderado por funcionarios comprometidos con el "ethos" del sector público, lo que favoreció decisiones aparentemente racionales, pero carentes del compromiso y vocación de servicio, características indispensables en la gestión de los asuntos del gobierno y de la inminente interacción que se da entre la administración pública, los funcionarios públicos y la sociedad.

Segundo, otro asunto que no ayudó a la aceptación del sistema tiene que ver con el impacto que ha tenido; sobre esto cabría la pregunta de qué tanto la sociedad mexicana ha percibido la incorporación de este sistema de profesionalización como un elemento útil para mejorar el desempeño de la administración pública y de sus funcionarios. De igual forma, cabría preguntarse si los funcionarios perciben este sistema como un estímulo para mejorar su tarea y para favorecer actitudes de mayor compromiso profesional y ético; y finalmente, cabría cuestionarse si el sistema efectivamente ha favorecido la transparencia y la rendición de

cuentas; en una palabra, qué tanto ha servido para combatir la corrupción. Es evidente que el tiempo transcurrido desde su puesta en marcha no es suficiente para contar con información sobre percepciones tanto de la sociedad como de los propios funcionarios. Lo que sí ha resultado evidente es que, al igual que la propuesta modernizadora más integral incorporada en la ABG, la operación del SPC parece haberse quedado encerrada dentro de los muros de la administración, lo que dio como resultado que no tuviera un impacto significativo. Finalmente habría que preguntarse si se ha decidido "blindar" de manera adecuada al sistema para evitar la tentación de que distintos grupos políticos puedan utilizar sus logros o resaltar sus problemas hasta el punto de poner en entredicho su viabilidad. Antes de concluir el gobierno aparecieron grupos parlamentarios proponiendo enmiendas a la ley, las que pudieron enfrentarse sin tener que modificar el diseño original. El gobierno del presidente Felipe Calderón, que inició su mandato en enero de 2007, aprobó un nuevo reglamento para la operación del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, se sucumbió ante la tentación a la que nos referimos al pasar una enmienda en la Cámara de Diputados en la que se plantea dejar fuera del sistema a los directores generales y sus homólogos, enmienda que está por discutirse en la Cámara de Senadores.

Los problemas mencionados ocasionaron que la confianza y apoyo de líderes de opinión, y académicos, entre otros, al SPC esté mermada como resultado del desinterés que el equipo responsable de su puesta en marcha mostró "tanto para haber logrado explicar cómo ha evolucionado la puesta en marcha del sistema, como para haber debatido con los especialistas cuáles podrían ser las posibles alternativas que ayudaran a paliar las limitaciones encontradas en el proceso de implementación".[96] En conclusión, en esta reforma sustan-

[96] Mauricio Dussauge, "Paradojas...", *op. cit.*, p. 7.

tiva de la administración pública aparecieron problemas en su puesta en marcha, no tanto por la combinación de lógicas distintas (tradicional y NGP), sino por ausencia de una clara definición de lo que se esperaba con el sistema, que exigía un compromiso ético con sus presupuestos básicos, como respeto a la legalidad y fomento a la neutralidad, en donde no tenían cabida titubeos, ni menos aún tentaciones para utilizarlo con fines políticos. La gran interrogante que se abre es qué tanto la propuesta estuvo diseñada para responder a un claro propósito de modernización administrativa, o qué tanto lo estuvo para responder a una lógica de poder (partidista), disfrazada de una consistencia que apareció desde sus orígenes muy discutible tanto en términos de su diseño como de su operación.

GOBIERNO DE CALIDAD

Se partió en primer lugar de la idea de que la Calidad Total, técnica utilizada en el gobierno anterior y cuyo impacto no fue el esperado, significaba tener un gobierno eficiente y efectivo que contara con un modelo de dirección de calidad; en segundo lugar, que resultara también confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas de gestión de calidad en todas sus unidades administrativas; y, en tercer lugar, que fuera un gobierno con resultados tangibles y mejorados, que evaluara permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus acciones y proyectos. Se señaló que para lograr un gobierno de calidad, se había avanzado en el establecimiento de una cultura de calidad en la provisión de servicios públicos al establecer en 2001 el modelo de Calidad Intragob, que resultaba un sistema de gestión dirigido hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la APF. Para

la ejecución del Modelo de Calidad Intragob se puso énfasis en mejorar la calidad de los productos y servicios del sector público que tuvieran un alto impacto en la ciudadanía en el corto plazo, consolidar una cultura de calidad en el servicio público, lograr una APF íntegra y transparente, rendir cuentas y resultados en forma sistemática, impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos y unificar un sentido de mejora continua e innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del gobierno federal. Como parte de las diferentes líneas de acción que buscaban consolidar un gobierno con estándares de calidad en todas las áreas gubernamentales, las dependencias y entidades públicas intensificaron sus esfuerzos para obtener la certificación del cumplimiento de la norma internacional ISO-9000. En el modelo Intragob se definieron ocho líneas básicas para brindar calidad: satisfacción del cliente, liderazgo, desarrollo de funcionarios, gestión de capital intelectual, administración de la información, tecnología, planeación, gestión y mejora de los procesos, impacto y resultados.

Esta propuesta confundió la técnica de la calidad con un atributo de gobierno que se lograría, en el mejor de los casos, utilizando la técnica, además de otras acciones que incidieran en aspectos de fondo, como el necesario cambio en la cultura administrativa. De ahí que como un paso "trascendente" se instituyera el Premio a la Calidad Intragob, como reconocimiento a mejores prácticas en calidad total, y el Premio Innova a las mejores prácticas en innovación.[97] A pesar de pensarse en la técnica como resultado y no como

[97] En 2004 se entregó el Reconocimiento Innova a 20 dependencias y entidades públicas de un total de 103 participantes, cuyos resultados fueron "consistentes" respecto a las líneas de acción de Buen Gobierno. Las dependencias y entidades ganadoras del Reconocimiento Innova pasaban a la siguiente fase de evaluación, en la que se consideraban criterios adicionales de impacto al ciudadano, alcance regional y grado de innovación. Las prácticas que recibían las mejores evaluaciones, re-

uno de los muchos elementos que contribuirían a mejorar el gobierno, en opinión de un funcionario, sí logró generar un efecto demostrativo en un importante núcleo de servidores públicos mediante los mecanismos de incentivo, como los premios Innova. Ello permitió saber que el gobierno estaba buscando la modernización y que se estaban adoptando prácticas actualizadas e innovadoras. Hubo mucho contacto con lo que hacían en otros países, para conocer mejores prácticas. La nominación a los premios estaba en manos de muchas personas dentro de cada institución, así que aunque no hubo un acercamiento directo con funcionarios de ventanilla, la ciudadanía sí sabía que se estaba haciendo innovación gubernamental.[98]

Se incrementó la certificación de áreas de trabajo que contaran con estándares internacionales (ISO-9000). Los datos señalan que mientras que para el año 2000 había 429 áreas de trabajo certificadas, en 2001 se lograron 541; para 2002 ascendieron a 650, en 2003 ya había 850, y 1 273 áreas certificadas en 2004.

En 2001 se creó el Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad (Conorec), como el organismo de mayor importancia nacional que agruparía a las instituciones estatales dedicadas a impulsar, promover y desarrollar la cultura de calidad total en sus entidades. Dicho consejo tenía entre sus fines representar, fortalecer y vincular a dichos organismos, para contribuir al desarrollo sustentable del país, mediante el fomento e impulso de una cultura de calidad. El impulso de Conorec hacia una cultura de calidad se identificaba con la elaboración de proyectos y el desarrollo de programas para atender los requerimientos específicos en los estados en donde existía una institución que formara parte del Conorec. De igual forma se organizaron cursos y

---

sultaban las acreedoras del Premio de Innovación en la APF. Vicente Fox, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004, p. 382.

[98] Entrevista a Carlos Valdovinos.

talleres, así como la formación y acreditación de consultores y de evaluadores del Modelo de Calidad Intragob. Se impartió capacitación en la metodología y herramientas para implantar, desarrollar y mejorar los Sistemas de Gestión y Dirección por Calidad, y otras materias que resultaran de interés para las empresas localizadas en los estados. Se promovieron acciones para brindar asesoría en el desarrollo e implantación de sistemas de calidad, que permitieran fortalecer las exportaciones de las empresas locales, tanto de manufactura como de servicios. El Conorec se integró con la participación inicial de 22 entidades federativas. A través de la Red de Calidad, durante 2004 se realizaron dos eventos para la formación de consultores en el Modelo Intragob, con la participación de 60 consultores y se firmaron convenios de apoyo con las secretarías de Educación Pública y de Salud, así como con Pemex, para el desarrollo de los recursos humanos en sus respectivas delegaciones.[99]

Durante 2005 la administración pública estableció distintas acciones para incorporar a las tareas de gobierno los conceptos y prácticas de la cultura de calidad total. Para ello, se intensificaron los esfuerzos en cuatro vertientes fundamentales. La primera de ellas fue la consolidación del Modelo de Calidad Intragob como estrategia fundamental para construir una imagen confiable y transparente de la actividad gubernamental. La segunda, el reconocimiento de las prácticas que estuvieran generando resultados importantes para las instituciones públicas y para los ciudadanos, mediante el otorgamiento de premios y reconocimientos en materia de calidad e innovación gubernamental. La tercera, el incremento en la certificación de los sistemas de gestión de calidad en aquellas áreas con mayor impacto en la ciudadanía, al interior de cada una de las dependencias y entidades públicas. Y, la cuarta, el establecimiento de

[99] *Cuarto Informe de Gobierno*, p. 383.

Cartas Compromiso al Ciudadano para impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.[100] Las CCC permitirían conocer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como su nivel de satisfacción, por lo que se integraban a otros Sistemas de Gestión de Calidad como ISO e Intragob y estarían asociadas con Procesos de Alto Impacto Ciudadano previamente mejorados, mediante la aplicación de las seis estrategias de la Agenda de Buen Gobierno. Los objetivos generales de la CCC eran que los ciudadanos percibieran una mejora continua en los niveles de eficacia y eficiencia, y con ello incrementen la confianza y credibilidad en su gobierno, así como dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia que se sumara a los esfuerzos preventivos contra la corrupción.[101]

Entre las estrategias fundamentales llevadas a cabo para la operación del Modelo de Calidad Intragob, resaltaban la Red de Calidad del Gobierno Federal, creada para el intercambio de experiencias en la implantación de este modelo y el establecimiento de un Comité Directivo de Calidad, que en el periodo enero-marzo de 2005 presentó una cobertura del 97% de las dependencias y el 85% de las entidades públicas.

A partir de septiembre de 2004, y con el propósito de mejorar y simplificar Trámites y Servicios de Alto Impacto

[100] Como parte de la estrategia mencionada y a fin de satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos en la calidad de los servicios que recibían del gobierno federal, la SFP impulsó la mejora de la calidad en la gestión pública mediante el establecimiento, a partir de septiembre de 2004, de las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) mencionadas en el apartado anterior, concebidas como un sistema de gestión de calidad que, mediante un documento público, accesible, sencillo y claro, proporcionaba a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, haciendo énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se comprometía a cumplir, además de incluir formas de participación ciudadana.

[101] Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 403-404.

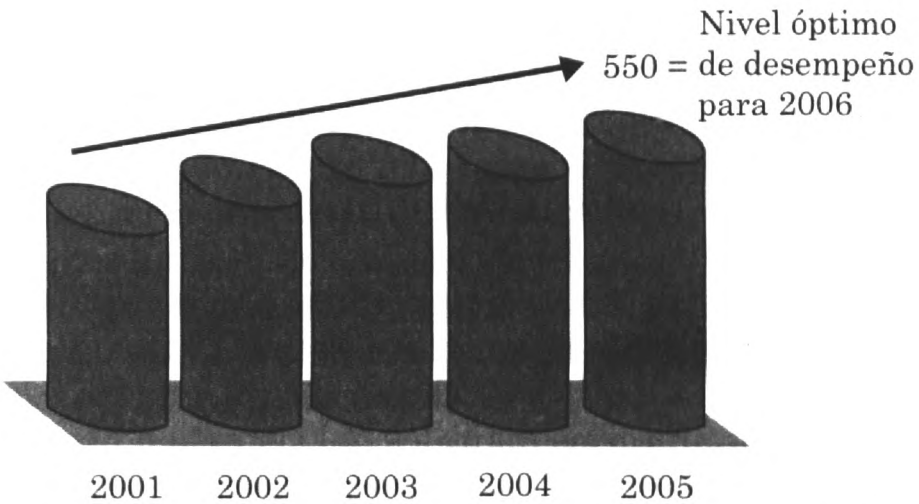
Ciudadano (TYSAIC), se concluyeron mejoras en 163 trámites y servicios de esta naturaleza en 45 instituciones públicas. Durante los primeros cinco meses de 2005 se detectaron y priorizaron 266 trámites susceptibles de ser mejorados en 65 instituciones públicas. Para ello se integraron grupos de trabajo especializados que elaboraron diagnósticos y establecieron compromisos específicos para mejorar sus procesos.

GOBIERNO DIGITAL

Mediante este eje de la ABG se propuso que los ciudadanos pudieran obtener información del sector público y acceso a los servicios que éste ofrecía desde la casa, oficina, o desde los centros comunitarios digitales del sistema e-México. Se inscribía como parte de "una dinámica internacional de incorporación de tecnologías de la información a los gobiernos para mejorar la calidad en la entrega de los servicios y para mejorar la eficiencia del gobierno, para la optimización de los recursos públicos y posibilitar que cualquier persona desde su casa u oficina pueda realizar sus trámites, implicando con ello: transparencia, reducción de costos y tiempo".[102] En la primavera de 2001, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental introdujo la iniciativa de gobierno digital, que fue convirtiéndose de manera gradual en otro de los ejes de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno que fue paulatinamente adquiriendo importancia. En el año 2003, la responsabilidad de la estrategia del gobierno digital se transfirió a la Secretaría de la Función Pública (SFP), en particular, a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI). La estrategia de e-gobierno, se definió como una herramienta que permitiría mejorar la calidad, transparencia y eficiencia del gobierno y los trámites y servicios electrónicos al proveer una impor-

[102] Entrevista a Mauricio Dussauge.

Desempeño de las dependencias y entidades de la APF en el Modelo de Calidad Intragob 2001-2005 (por promedio de calidad)



Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, en Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, 2005, p. 400.

tante magnitud de disponibilidad. El desarrollo y puesta en operación del portal http://www.gob.mx resultó uno de los logros más sobresalientes, incluso reconocido en el ámbito internacional.[103] Se señalaba por parte de uno de los funcio-

[103] El Portal Ciudadano del Gobierno Federal se presentaba como el resultado más visible del Gobierno Digital a través de su presencia en Internet. De ahí que el Gobierno Digital se hubiera enfocado en el desarrollo y aprovechamiento del Portal Ciudadano del Gobierno Federal, para así actuar como puerta de entrada a toda la información, servicios y trámites gubernamentales; como vehículo de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos, los negocios, y con otras instancias gubernamentales; como instrumento para la creación de cadenas de valor, y como medio para la participación ciudadana, reducción de costos por transacción, y como un útil recurso para la transparencia y la rendición de cuentas. *Segundo Informe de Gobierno*, 2002, p. 14.

narios: "En el sexenio de Fox, México empezó a ser reconocido a nivel internacional por los grandes avances que hubo en gobierno digital. Incluso, en la SFP se notaba el cambio. Al inicio del sexenio, había una computadora por cada 5 o 6 personas y al final de la administración, todo servidor público cuyas funciones así lo requiriera tenía una computadora".[104] Se partía del reconocimiento de que "todavía en la década de los noventa, la modernización tecnológica no llegaba a la sociedad. En ese sentido, la ABG estuvo muy bien encaminada a cerrar la brecha del rezago tecnológico e imponer metas que hicieran que las instituciones se modernizaran tecnológicamente".[105] Para señalar como logro importante de la propuesta modernizadora.

> Uno de sus resultados importantes fue el Gobierno electrónico; durante diferentes momentos del sexenio, México se ubicó como caso de éxito; en particular, se ganó el premio Estocolmo y un Premio de las Naciones Unidas por Compranet y el Portal Ciudadano. Se hicieron proyectos de estandarización tecnológica. Nació una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de los Gobiernos Electrónicos, que es considerada como una red muy sólida.[106]

La estrategia del gobierno digital consistió en el establecimiento de los proyectos de e-gobierno basados en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con la finalidad de mejorar los servicios a los ciudadanos utilizando Internet como una herramienta eficaz, ágil y segura, incorporando la participación ciudadana, fomentando la transparencia, la reducción de costos en la generación de los trámites y servicios y la reforma regulatoria. Con este proyecto se proponía lograr un gobierno que trabajara enfocado

[104] Entrevista citada, 26 de julio de 2007.
[105] Entrevista a Carlos Valdovinos.
[106] Entrevista a Javier González.

en el ciudadano, buscando como objetivo principal utilizar las TIC para innovar y mejorar el gobierno y los trámites y servicios que ofrecía al ciudadano, garantizando una alta disponibilidad. Como objetivo secundario, se planteó satisfacer las necesidades sociales en la era de la información, favoreciendo una nueva y completa e-gobernanza, centrada en el ciudadano. Asimismo, se buscó convertir al gobierno en un actor competitivo por medio del uso innovador de las TIC, redefiniendo las relaciones con la ciudadanía y el sector privado, trabajando de manera conjunta para crear el "Buen Gobierno".

Con objeto de identificar la mejor estructura para posibilitar, lo que nunca se definió, esto es, la gobernanza de gobierno electrónico y el uso de las TIC, la SFP, por medio de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de TI (UGEPTI) e Infotec, analizaron la estructura de la herramienta gobierno electrónico de Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Portugal, Singapur, Chile, Colombia y Brasil. Como resultado del estudio se concluyó que la estructura ideal para México debería incluir cinco elementos principales: a) un Consejo Estratégico, formado por todas las secretarías de la APF; el coordinador general de las TIC del gobierno federal, y por el titular de la UGEPTI, quien debería fungir como Secretario Ejecutivo del Consejo; b) un Consejo Ejecutivo formado por los responsables de las áreas de las TIC de la APF y el coordinador general de las TIC del gobierno federal sería el responsable del Consejo; c) un grupo consultivo integrado por los representantes de diferentes sectores de la sociedad, como el privado, universidades, y ciudadanos que reportaría directamente al Consejo Ejecutivo, y d) comités técnicos especialistas en puntos específicos de la agenda de gobierno en TIC, formados por los responsables de las áreas de las TIC de la administración y expertos en la materia que reportarían directamente al Consejo Ejecutivo. Esta estructura fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*

hasta el 9 de diciembre de 2005, y se identificó como Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico en México.[107]

Se añadía que el Gobierno digital, o e-Gobierno, como se conoce a la herramienta que sirve para aprovechar tecnologías de información, y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos, requería integrar metas más amplias para reformar la administración e impulsar lo que no se definió, pero se identificó como la sociedad de la información. La estrategia de gobierno electrónico se llevó a cabo mediante las siguientes líneas estratégicas: infraestructura tecnológica gubernamental, entendida como la posibilidad de favorecer una comunicación más efectiva y una mejor colaboración dentro del gobierno; resultaba necesario contar con una red informática y de telecomunicaciones que integrara a todas las dependencias y a sus funcionarios públicos a través de una Intranet gubernamental, que, a su vez, incorporara la "Red de redes de la Administración Pública Federal".

A nivel federal, el gobierno coordinaría los proyectos de conexión a Internet, con el fin de obtener mayor eficiencia y economías de escala. Asimismo, integraría los esfuerzos para la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental que incluiría hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para la capacitación en línea y recursos humanos especializados. Se planteó también la necesidad de favorecer una administración del conocimiento y colaboración digital para lograr que las instituciones del gobierno federal se convirtieran en organizaciones digitales e inteligentes. Para esto se empezaron a utilizar sistemas y aplicaciones tecnológicas que contribuyeran a mejorar la administración del conocimiento y sus componentes, como podría ser el aprendizaje, colabora-

[107] Secretaría de la Función Pública, Estrategia de Gobierno Digital en México, documento de difusión, México, 2006.

ción, evaluación y toma de decisiones, formando también un canal para la provisión de servicios gubernamentales a los propios servidores públicos, como Declaranet (Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales) y la Normateca Electrónica, que concentraba en un solo lugar las disposiciones legales y administrativas que regulaban la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF. En diciembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 'Acuerdo para la Difusión y Transparencia del Marco Normativo Interno de la Gestión Gubernamental', suscrito por los secretarios de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, el que obligaba a las dependencias y entidades de la APF a actualizar de manera permanente en la Normateca las disposiciones que emitieran.[108]

A pesar del entusiasmo que despertaba este proyecto, el secretario de la Función Pública, sin embargo, refiere al problema de la asimetría entre la provisión de este recurso por parte del gobierno y la capacidad que la sociedad mexicana tenía para poder aprovecharlo cabalmente:

> Hay otra evolución importante en temas de gobierno electrónico, que también son visibles pero que no tienen esa trascendencia verdaderamente reformadora. México llegó a posicionarse como el lugar 9 o 10 del concierto de las naciones como un gobierno con desarrollo de capacidades de gobierno electrónico medido por la ONU. Sin embargo, nuestro lugar en el concierto internacional llegó al lugar 30, porque sí tenemos una oferta de gobierno electrónico extraordinaria o muy buena como país, pero no tenemos una sociedad con la misma capacitación o habilitación para recibir los servicios electrónicos. En esos temas de capacidades/habilidades de la sociedad o conectividad disponible para la sociedad en servicios electrónicos, andamos en los lugares 50-60, lo que nos lleva al lugar 32 (aprox.) que

[108] *Tercer Informe de Gobierno*, 2003, p. 705.

la ONU mide (estábamos en el 30, pero bajamos porque España y Portugal avanzan más rápido que nosotros).[109]

No obstante esta asimetría, el gobierno esperaba que la utilización de esa herramienta proveyera beneficios sociales que se tradujeran en mejores servicios públicos, disponibles desde cualquier lugar y en cualquier momento, mejorando la transparencia y el acceso a la información pública, incrementando la eficiencia del gobierno y la participación ciudadana en las decisiones públicas y finalmente, reduciendo los costos operacionales del gobierno. De igual manera se buscaba lograr las siguientes metas: contar con una estrategia gubernamental enfocada en el ciudadano, mejorar la colaboración y minimizar la duplicidad en el tema de e-gobierno entre las dependencias de la APF, y finalmente, compartir las mejores prácticas y promover la colaboración.

Se le dio gran impulso al tema de gobierno digital, específicamente, hubo avances muy importantes en el área de adquisiciones y obra pública. La estrategia de gobierno digital permeó en todas las otras estrategias y políticas de la AP.[110] Sin embargo, también se apunta que: el gobierno digital resultaba un caso interesante, porque se avanzó mucho pero no se avanzó en explicarle al ciudadano para qué servía, por ejemplo, el portal www.gob.mx, que ganó premios. Esta situación obliga a ponderar este tema con más cuidado.[111]

Efectivamente, al igual que sucedió con las estrategias anteriores, las propuestas parecieron no salir de las oficinas de sus promotores, a pesar de que en los documentos y discursos se señalara lo contrario. El gobierno siguió adelante con su programa insistiendo, por ejemplo, que los portales de información debían convertirse en Servicios de Alto Impacto (SAI), ya que organizaban la información con base en las ne-

[109] Entrevista a Eduardo Romero.
[110] Entrevista citada, 26 de julio de 2007.
[111] Entrevista a Mauricio Dussauge.

cesidades del ciudadano de forma temática y promovían el acceso a otros SAI de diferentes gobiernos y a organizaciones privadas, lo que obligaba a que estuvieran permanentemente disponibles en línea, sin considerar cuántos ciudadanos podían tener acceso a esos servicios. Los SAI fueron clasificados de acuerdo con diferentes perfiles: ciudadanos, compañías, servidores públicos, entre otros. Algunos ejemplos de SAI son el portal ciudadano, el del acceso a la información pública y transparencia, así como e-peticiones de la presidencia, que se puso en marcha como una herramienta de comunicación interactiva para recibir y responder peticiones, sugerencias y quejas dirigidas al Presidente.

Esta herramienta se utilizó en distintos sectores de la actividad gubernamental. En materia educativa, la herramienta de la información digitalizada, se utilizó en el mencionado @Campus, que se integró como un portal para educación a distancia y plataforma de administración del conocimiento para más de 30 000 servidores públicos de la APF; Enciclomedia, que organizó más de 21 000 aulas con medios audiovisuales y programas de desarrollo de profesores; Red Escolar, Telesecundaria y Edusat, utilizados para educación a distancia para adultos. En materia de seguridad social, se puso en marcha el registro de empleados en programas de seguridad social (IDSE). Para los servicios de salud, se introdujo el registro electrónico de pacientes, citas médicas en línea y seguro de salud. Para los negocios, servicios de integración y simplificación para apertura rápida de negocios, se puso en marcha el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), que consistía en una inscripción que permitía a los particulares la realización de trámites ante dependencias y organismos descentralizados, a través de un número de identificación único en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.[112]

[112] Vicente Fox, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004, p. 387.

En materia de empleo, Chambanet, que es un portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo para el sector privado; el mencionado Trabajaen.gob, otro portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo para las dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno; Observatorio Laboral, que se integró como una base de datos para proveer información relativa a carreras y empleos y derechos laborales.

En el área de transparencia, los recursos sustentados en las TIC se resumen en las siguientes aplicaciones: Declaranet, que es un portal que permite realizar la declaración patrimonial a los servidores públicos de la administración pública; Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet), plataforma que permitió a las dependencias de la administración pública publicar sus necesidades y recibir propuestas para la compra de bienes. El Sistema fue creado para manejar el total de las compras del gobierno federal, a través de convenios y mecanismos de colaboración, que respetarían la autonomía y soberanía de cada orden de gobierno, lográndose incluso incorporar las adquisiciones y obra pública de los estados. En materia de impuestos se pusieron en marcha herramientas para presentar declaraciones y pago de impuestos en línea para facilitar la interacción entre la sociedad y el gobierno; se señaló que más del 54% de las declaraciones y pago de impuestos presentados al SAT se llevaría a cabo por medio del portal de Internet (www.sat.gob.mx), lo que beneficiaría a más de 10.5 millones de contribuyentes. En vivienda, se integró un sitio electrónico para oportunidades de compra de casas. El CURP, para obtener la Clave Única de Registro de Población (ID) con más de 114.6 millones de registros; además de citas para realizar trámites de pasaporte y licencias de manejo.

Por otro lado, se promovió el uso de sistemas tanto para evaluar el desempeño gubernamental como la "inteligencia

institucional". Estas herramientas apoyarían al Sistema Nacional de Indicadores y al Sistema Estratégico de Resultados. Asimismo, se fomentaría el uso de herramientas de aprendizaje en línea y de administración de proyectos. Estas herramientas consistieron en *Rediseño de procesos con tecnologías de información.* Se desarrollaron sistemas informáticos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas; se puso en marcha, por ejemplo, la tecnología GRP (*Government Resource Planning*) que garantizaría la integración rápida de este tipo de sistemas. Se fomentaría el uso de aplicaciones tecnológicas que apoyararían tareas sustantivas y estratégicas que generaran ahorros, economías de escala, reducción de costos y servicios de mayor calidad. También se impulsó el rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios mediante tecnología *e-Procurement*, con la finalidad de reducir los costos, vinculándolo con los sistemas electrónicos mencionados, como el sistema de compras gubernamentales CompraNet.

Servicios y trámites electrónicos (e-Servicios). Mediante este recurso se planteó que el ciudadano podría tener acceso electrónico a más de 834 servicios y trámites con más comodidad y mayor satisfacción. Para ello se rediseñaron los procesos en las dependencias y entidades del gobierno federal; se establecieron estándares tecnológicos de interoperabilidad y se desarrolló una plataforma tecnológica intergubernamental que permitiera la integración de toda la información, servicios y trámites, siguiendo el modelo tecnológico de servicios web. Esta infraestructura incluía soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad y métodos para la integración lógica de datos.

Política informática y organización para el Gobierno Digital. Esta política operaría bajo una estructura organizacional horizontal basada en una red de trabajo compuesta por los responsables de tecnologías de información de las

dependencias del gobierno federal. Esta red, mediante un Decreto Presidencial y un Plan Maestro para el gobierno digital, impulsaría los planes rectores en la materia, definiría las políticas internas en materia de tecnologías de información y las alentaría. Asimismo, impulsaría una normatividad adecuada y ágil, coordinando las acciones para el desarrollo del gobierno digital. Asimismo, se planteó que apoyaría al servicio público de carrera en las áreas de tecnologías de información, promoviendo la reformulación de la informática gubernamental. Otra función de esta red sería elaborar metodologías para evaluar el impacto económico y social del gobierno digital y diseñar políticas en materia de adquisiciones y contrataciones relacionadas con tecnologías de información, buscando la negociación de contratos corporativos para la compra de hardware y las licencias de software con los principales proveedores del gobierno federal. Se reportaba que a través del sistema e-México, el gobierno federal logró enlazar a la red a todos los municipios del país y al Distrito Federal por medio de los mencionados centros comunitarios digitales (CCD), cuya finalidad era que las comunidades apartadas tuvieran acceso a Internet, así como a los contenidos de e-gobierno.

Otras acciones dentro de esta estrategia de gobierno digital se resumen de la manera siguiente: *IMSS desde su empresa.*

El IMSS ofrecería a través de estos recursos la opción de presentar los movimientos de afiliación para los trabajadores de manera electrónica, eliminando trámites y tiempos de espera, lo que beneficiaría a cerca de 7.2 millones de trabajadores.

Expediente clínico electrónico (IsssTemed). A través de este recurso se señaló que se procesarían y almacenarían más de dos millones de imágenes digitales médicas por medio del sistema de procesamiento más avanzado de Latinoamérica.

Comercio exterior. Para apoyar el comercio exterior y para fomentar la inversión extranjera se ofrecerían operaciones financieras en línea (cartas de crédito, fiduciario, crédito tesorería), esquema PYME Digital 50 y 250, e información de inteligencia comercial, con lo que se estaría facilitando que se integraran los principales encadenamientos productivos del país en torno a grandes empresas y organismos del sector público.

Respecto a la *aplicación de tecnologías electrónicas en proyectos específicos*, los esfuerzos realizados en coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para crear el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), como una herramienta de operación para contribuir al logro del objetivo general de la LFTAIP de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información del Estado mediante procedimientos sencillos. Este sistema permitiría agilizar el trámite del acceso a la información, llevar el registro y control de las solicitudes, las respuestas a solicitudes y el tiempo de cumplimiento de cada una de las respuestas.[113]

Por último, se señaló que se había consolidado la estructura funcional del Centro de Cooperación en Tecnologías de la Información México-Corea, con el objetivo de generar proyectos piloto que permitieran despliegues futuros a nivel nacional.

[113] Las estadísticas del portal demostraban el impacto y valor para los visitantes. Al cierre de 2003 se habían recibido 24 729 solicitudes, de las cuales 22 898 fueron por la vía electrónica; para el 12 de agosto de 2004, la cantidad acumulada de las solicitudes fue de 47 186, y de éstas, 43 550, o el 92.3%, eran electrónicas. En relación con las respuestas a solicitudes recibidas, durante 2003, el portal presentó 21.5 mil respuestas en total, de las cuales 20 mil eran electrónicas. Al mes de agosto de 2004 se acumularon 41 mil respuestas, y de éstas 38.2 mil o el 93.1% se realizaron por la vía electrónica, lo que significa un aprovechamiento general de 95% a través de tecnologías de información y comunicaciones, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 706.

GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA

Con este eje se buscaba eliminar la normatividad excesiva que no generaba ningún tipo de valor agregado, además de que liberaba energía institucional para destinar mayor tiempo y recursos a la atención de los ciudadanos y empresas. Al mismo tiempo, se pretendía promover la movilidad y flexibilidad de la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una arraigada cultura de centralización en la toma de decisiones, bajo un esquema sobre regulado y fuertemente coercitivo que propició la aversión a decidir por temor a ser sancionados, especialmente en materia presupuestal y de manejo de recursos financieros.

El gobierno estableció en diversos acuerdos y programas el compromiso de promover la mejora regulatoria como una necesidad impostergable para abatir los índices de corrupción, estimular la transparencia de la gestión pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, mejorar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal, y servir mejor a la sociedad y sus empresas. La línea de acción de Gobierno con Mejora Regulatoria incorporó el compromiso de todas las dependencias, así como de las empresas y entidades paraestatales, para la implantación de un programa orientado a simplificar y modernizar sus procesos internos con el objeto de que los trámites y servicios que se prestaran en todas las ventanillas y puntos de atención a la ciudadanía y sus empresas resultaran más eficientes y oportunos.

El objetivo final de la estrategia de Mejora Regulatoria tuvo una vocación ciudadana, es decir, lograr que la ciudadanía y los servidores públicos hicieran trámites más sencillos, ágiles y de menor costo. Aunque aún es prematuro para ser contundente, un aspecto negativo de la mejora regulatoria fue que

> sus líneas de acción no estaban focalizadas o centralizadas en una sola institución. En ese sentido, la mejora regulatoria se tuvo que abordar en dos dimensiones: la interna al gobierno federal (SFP) y aquélla con impacto a la actividad económica y el desarrollo (Secretaría de Economía a través de la Cofemer).[114] Eso representó un problema estructural porque la administración pública es una, no se puede separar en 'a de adentro' y "la de afuera". Sin embargo, la reforma regulatoria se manejó hacia adentro con un ímpetu y con otro, hacia fuera. [Unificar la política de desregulación sigue siendo un reto importante hasta el día de hoy].[115]

Al escindirse la estrategia en acciones diferenciadas respecto a las necesidades internas de la administración y aquellas que resultaban necesario mejorar para que su interacción con actores externos y claves para la economía fuera mejor, perdió fuerza porque no se logró establecer, como en otros ejes de la Agenda, un orden de prioridades que hubiera podido arrojar resultados de mayor impacto. En colaboración con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Cofemer, la SFP, propuso mejorar los trámites con mayor impacto en actividades productivas. Se identificaron 240 trámites que tenían ese perfil, de acuerdo con cinco criterios: a) frecuencia con la que el trámite o servicio fue realizado, b) número de usuarios que lo realizaron, c) recurrencia de usuarios, d) ingresos generados, y e) número de quejas o denuncias por corrupción. Esta tarea encontró límites tanto en su cobertura, como en el hecho de que estas decisiones se tomaron dentro

[114] Esta división implica otra gran debilidad: la desregulación a particulares se da en un segmento muy reducido, lo que impide la posibilidad de impactar en los temas de orden fiscal y de recaudación. Opinión de Carlos Valdovinos recabada en la entrevista que se le hizo.

[115] Entrevista a Carlos Valdovinos.

de un marco regulatorio muy rígido, cuyo cometido entraba en franca contradicción con la mejora regulatoria.[116]

Para ayudar en el propósito mencionado se crearon en cada dependencia Comités de Mejora Regulatoria Interna (Comeri), con vistas a contar con un marco regulatorio adecuado a las necesidades de los emisores y usuarios, y para evitar el crecimiento desmedido de nuevas regulaciones. Estos comités promoverían una regulación 'inteligente' que evitaría la sobrecarga de requisitos dentro de las instituciones, así como una ágil y sencilla interpretación y observación por parte de los usuarios. Los Comités serían promovidos por los secretarios de estado, quienes integrarían a su personal para que a su vez convocara a los emisores y usuarios internos que, apoyados por las áreas jurídicas y de contraloría, evaluaran y dictaminaran todas las disposiciones que se pretendían emitir. Estas disposiciones deberían asegurar la promoción de mejoras regulatorias internas que fomentaran decisiones dinámicas, a la vez que flexibles, y que se orientaran hacia tareas sustantivas bajo la óptica de servicio, eficiencia y control. Mediante los Comeris se buscaba la racionalización en la emisión de disposiciones y la simplificación normativa, con base en la aplicación de principios útiles de emisión responsable, sustentada, fundamentada, en un lenguaje ciudadano e incorporando la opinión de los usuarios como un elemento indispensable;[117] los emisores de

[116] *Idem.*

[117] En el marco de los Comités de Mejora Regulatoria Interna en las Dependencias y Entidades (Comeris) se había logrado racionalizar la emisión de disposiciones y avanzar en la simplificación normativa. Como complemento a las Mesas de Simplificación Regulatoria, constituidas por grupos de expertos de alto nivel, así como por los propios usuarios de las disposiciones a simplificar, se continuó con el análisis, clasificación y simplificación de las disposiciones de alto impacto y de aplicación general en la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas. Durante el periodo de enero a agosto de 2006 se pusieron en marcha 31 nuevos Comeris, con los cuales el número en operación de estos Comités

las disposiciones y a sus usuarios estarían asesorados por los órganos internos de control y las unidades de asuntos jurídicos de cada institución. Se esperaba que los resultados de estas acciones permitieran tener mayor control sobre el marco normativo vigente, al dictaminar la emisión de nuevos instrumentos, administrar la Normateca Interna, así como estandarizar los documentos normativos. En opinión de un funcionario actual, representó:

> un logro implantar Comités de Mejora Regulatoria Interna, en los que participaron quienes emitían las disposiciones y quiénes eran los grandes usuarios de ellas, con el fin de lograr el enfoque de regulación inteligente y hacer una AP más eficiente y eficaz. Todo esto permitió evitar pérdidas de tiempo a los servidores públicos, ahora ya no tienen más que acudir a Internet para conocer el marco regulatorio que les aplica.[118]

De igual forma se instalaron los Consejos de Oficiales Mayores y Subsecretarios y las Mesas de Simplificación Regulatoria encaminadas a mejorar la regulación federal. Estas mesas estarían integradas por un grupo de expertos de alto nivel, así como por los usuarios de las disposiciones susceptibles de simplificarse. En estas mesas se analizaban, clasificaban y simplificaban las disposiciones de alto impacto y de aplicación general en la operación y funcionamiento de la APF.[119] Adoptaron una metodología llamada de usuario, orientada a identificar aspectos en las disposiciones de orden federal y legislativo que entorpecieran la productividad

---

ascendió de 42 a 73. Desde el establecimiento del primer comité en 2003 hasta agosto de 2006, esta herramienta logró la simplificación y mejora de 11 272 disposiciones y la eliminación de 9 322, para sumar un total de 20 594 disposiciones que han pasado por un proceso de mejora y calidad regulatoria, *Sexto Informe de Gobierno*, 2006, p. 356.

[118] *Idem*.

[119] *Quinto Informe de Gobierno*, pp. 450-455.

de las distintas instituciones. Su objetivo fue proponer las adecuaciones que otorgaran mayor flexibilidad a las operaciones. Asimismo, la mencionada Normateca Federal,[120] sería considerada como el punto de partida para la mejora regulatoria, para lograr implantar un sistema que difundiera toda la normatividad que emitieran las dependencias y entidades. Esta herramienta consistiría en una página *web* con un poderoso motor de búsqueda que contuviera la totalidad de las disposiciones normativas federales de observancia obligatoria para la operación y funcionamiento de las instituciones, clasificadas por tema y jerarquía de ley. También se promovió la implantación de normatecas internas en cada institución, con una operación similar a la federal, pero que además incluía la normatividad aplicable sólo al interior de cada dependencia.[121]

En marzo de 2002 se creó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), encaminado a facilitar la puesta en operación de nuevas empresas en un máximo de 72 horas. Esto conllevaría un trabajo conjunto entre el gobierno federal y los estados y los municipios. Más adelante se extendió a nivel municipal, También en mayo de 2003 se puso en marcha el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS),[122]

[120] En 2002 se lanzó el sitio electrónico conocido como la Normateca Federal. Durante el periodo de enero a agosto de 2006, se registraron 1 892 nuevos usuarios a este servicio en línea, y se realizaron más de 694 522 consultas a la Normateca Federal, para sumar un total de 1 629 302. Adicionalmente, todos los usuarios recibían de manera ordinaria, vía correo electrónico, las actualizaciones de aquellas disposiciones de aplicación general en la Administración Pública Federal, constituyendo un servicio gratuito que no tenía antecedente en administraciones pasadas. *Segundo Informe de Gobierno*, p. 14.

[121] *Idem*.

[122] El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), se volvió a insistir, era un registro público, a cargo de la Cofemer. Al término de los primeros siete meses de 2006, el RFTS registró un universo de 3 146 trámites y servicios, 112 más con respecto a los 3 034 registrados al 31 de

incorporándose todos los trámites (excepto los fiscales). De igual manera, a través de este registro, la autoridad quedaba obligada a responder en los plazos indicados y no podría solicitar documentos distintos a los señalados.[123]

Con respecto a la desregulación que impacta a la actividad de particulares, un logro es la integración del Registro Federal de Trámites y Servicios, mecanismo que da certeza jurídica a los ciudadanos. Éste recibió el reconocimiento de la OCDE por ser una práctica innovadora que abonaba a la transparencia y rendición de cuentas. También se instauró la Manifestación de Impacto Regulatorio, práctica realizada internacionalmente; sin embargo, no se logró mucho en esa área debido a las grandes carencias estructurales del país, como la falta de información. Sigue siendo muy difícil requisitar una Manifestación de Impacto Regulatorio porque ésta requiere información que simplemente no se tiene. Otro logro fue el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que incentiva la actividad económica y la generación de empleos. Sin embargo, los mecanismos para generar un SARE eran muy débiles, consistían en conve-

---

diciembre de 2005, resultado del efecto combinado de la eliminación de 59 trámites innecesarios y de la inscripción de 171 trámites no registrados con anterioridad. Del mismo modo, durante los meses de enero a julio de 2006 se han mejorado 29 trámites en cuanto a plazos, criterios de resolución y forma de presentación. *Sexto Informe de Gobierno*, p. 398.

[123] Se reportó que el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) contenía el universo de trámites y servicios del gobierno federal, con excepción de aquellos de carácter fiscal y los trámites de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina. A partir de su integración formal el 19 de mayo de 2003, de conformidad con la LFPA, sólo aquellos trámites y servicios federales inscritos en el RFTS pueden ser aplicados por las dependencias y organismos descentralizados. Este inventario de trámites, único en el mundo, permitiría llevar un seguimiento constante de las modificaciones y de la calidad de los trámites y servicios inscritos, lo que facilita la planeación estratégica de eliminación y simplificación de aquéllos que representan altos costos para los empresarios y los ciudadanos. *Tercer Informe de Gobierno*, p. 760.

nios uno a uno con los municipios, por lo que sólo se logró que 100 municipios adoptaran esta práctica (aunque sean los que más aportan al PIB nacional). Un obstáculo fue la rotación de las autoridades municipales cada tres años, que de nuevo nos lleva a una cuestión estructural.[124]

Para fomentar la competitividad y para frenar la inflación regulatoria, el 12 de mayo de 2004 entró en vigor un Acuerdo Presidencial que estableció una Moratoria Regulatoria,[125] que en principio estaría vigente hasta el 29 de abril de 2005 y que en 2005 se dispuso prolongarlo, hasta que concluyera el periodo de gobierno. El 2 de agosto de 2005 el presidente Vicente Fox presentó, en la Décima Primera Reunión del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, el Acuerdo que establece los Lineamientos para la Presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2005-2006, el que incluía un paquete de acciones concretas de mejora regulatoria que no requerían modificaciones legislativas.

Mediante el Acuerdo de Moratoria Regulatoria,[126] el Ejecutivo Federal instruyó a las dependencias y organismos

[124] *Idem.*

[125] El Jefe del Ejecutivo Federal estableció la figura de moratoria regulatoria como un instrumento de armonización en las acciones realizadas en este ámbito. La moratoria entró en vigor el 12 de mayo de 2004. Se dispuso aplicar excepciones a la moratoria en los siguientes casos: situaciones de emergencia; observancia de leyes y reglamentos; cumplimiento con compromisos internacionales; instrumentos de actualización periódica; existencia de beneficios de la regulación notoriamente superiores a sus costos; publicación de reglas de operación de programas federales; y emisión de disposiciones normativas relacionadas con contribuciones y sus accesorios, *Cuarto Informe de Gobierno,* p. 390.

[126] De igual forma se detallaba en el Informe que las dependencias y organismos descentralizados del gobierno federal dieron cumplimiento al Acuerdo publicado por el Ejecutivo Federal el 26 de junio de 2003, el que establecía a través del artículo 69-D, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) la obligación de presentar, al menos cada dos años, para revisión ante la Cofemer, sus Programas Bienales

descentralizados para suspender la emisión de regulación, así como la generación de trámites que tuvieran costos para los particulares. La moratoria aplicó a toda la regulación del gobierno federal y se consideró de especial importancia para el fomento de la inversión productiva. Este acuerdo tenía como objetivo integrar un manual único de requerimientos de información que la SFP solicitaría a las dependencias y entidades de la APF y a la Procuraduría General de la República (PGR), de manera que aportaran valor agregado y utilidad a la gestión pública en las siguientes materias: normatividad de adquisiciones, obras públicas y servicios, responsabilidades de servidores públicos, vinculación con los estados, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control presupuestal. Con la publicación de este acuerdo se suprimió el 68% de los informes que la SFP solicitaba a las dependencias y entidades del gobierno federal.

El objetivo del acuerdo fue complementar las acciones que había llevado a cabo el Ejecutivo Federal, tales como la identificación y el registro de trámites federales, la evaluación de los costos de cumplimiento para los particulares, la consulta y opinión públicas de proyectos normativos, así como la simplificación de trámites de alto impacto en la actividad económica; todo ello, para dar respuesta a las inquietudes del sector empresarial respecto al volumen y calidad de la regulación. En este sentido, la moratoria formó parte de la agenda de acciones orientadas al fortalecimiento de la posición competitiva de México. A lo largo del periodo en que dicha medida estuviera vigente, las dependencias en colaboración con la Cofemer establecerían programas de trabajo para reordenar, reevaluar y depurar las disposiciones

---

de Mejora Regulatoria (PBMR) 2003-2005, así como el calendario de presentación de reportes semestrales de los mismos. Los PBMR se componen de dos rubros esenciales: Regulación y Trámites, *ibid.*, p. 413.

normativas que emitiera y aplicara el gobierno federal.[127] Esta Comisión celebró convenios de coordinación para la adopción de la metodología de la mejora regulatoria en las entidades federativas y los municipios. Se firmaron 57 en 2005 y 17 en el periodo de enero a julio de 2006, lo que significó la creación de registros de trámites y servicios estatales, la promoción de prácticas regulatorias, la elaboración y dictaminación de manifestaciones de impacto regulatorio y el establecimiento de sistemas de apertura rápida de empresas. En particular, la promoción de la Cofemer para el establecimiento y operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), se utilizó como recurso para apoyar los esfuerzos de los gobiernos municipales para incrementar su competitividad y la capacidad para atraer mayor inversión productiva. Por otra parte, el SARE contribuyó a reducir el tiempo promedio para la apertura de un negocio en los municipios, en el que el tiempo sería también de un máximo de 72 horas, puesto que era necesario realizar sólo dos trámites federales y de dos a tres trámites ante los gobiernos estatales y municipales en una ventanilla única. La apertura rápida de empresas se aplicaba cuando la actividad preponderante pertenecía a alguna de las 685 actividades económicas a las que se les catalogó como de bajo riesgo.[128]

[127] Entre enero y julio de 2006, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) recibió un total de 695 anteproyectos de nuevas disposiciones legales y normativas, de los cuales 261 correspondieron a anteproyectos que implican costos de cumplimiento para los particulares (37.6% del total). La Cofemer aceptó para su revisión 214 proyectos de regulación con costos de cumplimiento para los particulares y rechazó 24 por no cumplir con los supuestos de excepción de la moratoria regulatoria; los 23 restantes aún están en proceso de revisión. *Sexto Informe de Gobierno*, p. 415.

[128] Desde el inicio de operaciones de este sistema en 2002 hasta el 4 de agosto de 2006, se ha alcanzado una cobertura de 29 entidades federativas y 102 municipios, de los cuales 17 municipios, pertenecientes a 11 estados, adoptaron el esquema durante 2006, con lo cual se supera

Para apoyar las tareas en el eje de normatividad, en 2004 se publicó el Reglamento de las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Se señalaba que después de diez años se contaría con un marco regulatorio que precisara las relaciones de contratistas y proveedores con la APF.[129] De igual forma, se puso en marcha la Norma de Almacenes, Afectación, Destino Final y Baja de Bienes Muebles, con la que se logró integrar en un solo ordenamiento las disposiciones en la materia, simplificando los procedimientos para permitir un mejor aprovechamiento de los bienes muebles en su uso y enajenación. Con esta norma se redujeron de 310 a 48 las normas aplicables en la materia. En conjunto, los actos de simplificación y mejora regulatoria permitirían reducir en un 83% el número de regulaciones dispersas, así como mejorar y disminuir las normas internas vigentes en la APF, así como los requerimientos de información que se derivaban de ellas.

En materia de estructuras de organización, la SFP, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), delegaron facultades a los oficiales mayores u homólogos de las entidades de la APF para autorizar sus estructuras orgánicas y ocupacionales, ahorrando tiempo al no tener que esperar la autorización de dichas dependencias. A partir de 2002, la SFP apoyaría con consultoría especializada a las

---

la meta de 100 Sares, establecida para el periodo 2002-2006. Así, bajo el SARE se han abierto 74 972 nuevas empresas, generado 194 220 empleos directos con una inversión de 12 642 millones de pesos, *idem*.

[129] Con la simplificación y estandarización del marco regulatorio de las leyes de Obras Públicas y Adquisiciones, se obtuvieron los siguientes beneficios: abrogación de 18 disposiciones administrativas entre acuerdos secretariales, circulares, reglas y criterios; eliminación de más de 1 250 disposiciones dispersas en dichos documentos; certeza y seguridad jurídica a proveedores, contratistas, dependencias y entidades contratantes; y preferencia a los proveedores nacionales. *Cuarto Informe de Gobierno*, p. 284.

entidades para mejorar y modernizar sus estructuras. Por otra parte, el gobierno federal suscribió convenios de desempeño con 30 entidades y órganos desconcentrados. En ellos se establecieron compromisos en términos de resultados, otorgándole autonomía de gestión a las entidades mediante la desregulación y el otorgamiento de facultades en materia de administración de recursos humanos, presupuestación y operación tendientes a lograr una mayor competitividad y productividad del gobierno.[130]

Respecto al tema de la atención ciudadana, durante el periodo de septiembre de 2001 a agosto de 2002 se concluyó la modernización del *Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía*, reduciendo los tiempos de espera de los usuarios. En 2001 se desarrolló el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales denominado TramitaNet, que se puso en operación el 17 de enero de 2002 y proporcionaba a los ciudadanos, por medio de la página en Internet, tres servicios principales: información y realización de trámites en forma electrónica, así como la presentación de quejas y denuncias.

El 12 de enero de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se creó el Sistema Integral de Información de Padrones Gubernamentales (SIIPP-G). Esta herramienta de análisis y evaluación contendría todos los padrones de beneficiarios de los distintos programas de apoyo donde intervinieran recursos federales. Se señaló que constituía una iniciativa que facilitaría la comunicación e interoperabilidad entre los diferentes padrones; la idea de poner en marcha este sistema obedeció a la multiplicidad de listados y padrones de beneficiarios de los programas de apoyo social, lo que permitiría estimar con mayor precisión el total

[130] En materia de procesos, el 30 de abril de 2001, la SHCP y la actual SFP establecieron nuevos lineamientos generales de la reforma al sistema presupuestario, a fin de vincular la programación, la presupuestación y el desempeño para evaluar la gestión de la APF de acuerdo con sus resultados, *ibid.*, p. 399.

Cofemer: anteproyectos con manifestaciones de impacto regulatorio recibidos por dependencia, 2000-2006[1] (número de anteproyectos)

Concepto	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*[2/]	*2005*	*Enero-junio*		
							2005	*2006*[p/]	*Variación %*
Total	352	223	326	410	334	311	191	214	12.0
SHCP	76	55	106	105	95	91	48	64	33.3
SE	46	33	34	56	60	61	45	34	- 24.4
Sagarpa	12	33	38	69	40	43	31	26	- 16.1
Sener	7	35	40	41	27	9	2	7	250.0
SCT	95	19	15	15	25	12	9	5	- 44.4
Semarnat	60	9	22	34	21	16	11	9	- 18.2
Sedesol	1	6	13	29	17	20	17	16	- 5.9
SSA	24	11	30	21	10	14	6	10	66.7
SEP	14	10	8	9	10	22	10	25	150.0
STPS	11	3	4	--	7	6	4	4	0.0
SRA	--	--	1	7	5	5	4	2	- 50.0
SFP [3]	1	1	2	2	4	2	0	3	n.a.
CDI [4]	--	--	--	11	3	1	0	5	n.a.
Infonavit	--	--	2	--	2	--	0	0	0.0
SER	3	1	--	--	2	2	1	1	0.0
Inmujeres	--	--	--	--	1	--	0	0	0.0
Segob	--	2	4	3	1	2	1	2	100.0
IMSS	--	1	1	2	1	3	1	0	- 100.0
Sectur	2	2	3	1	1	1	1	0	- 100.0

TSA [5]	--	--	--	--	1	--	0	0	0.0
Conacyt	--	1	2	--	1	1	0	1	n.a.
IFAI	--	--	--	2	--	--	0	0	0.0
SSP	--	--	1	2	--	--	0	0	0.0
CJEF [6]	--	1	--	1	--	--	0	0	0.0

[1] Incluye los anteproyectos remitidos considerados como de emergencia cuya MIR se presenta 20 días hábiles después de la publicación del anteproyecto en el *Diario Oficial de la Federación*.
[2] A partir de la entrada en vigor de la moratoria regulatoria (13 de mayo de 2004) se contabilizan únicamente aquellos anteproyectos remitidos a la Cofemer con la solicitud de expedición bajo alguno de los supuestos del Acuerdo de Moratoria y que fueron aceptados, por lo que siguen el proceso de revisión acorde con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
[3] Hasta abril de 2003 se denominó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
[4] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se creó en 2003.
[5] Tribunal Superior Agrario.
[6] Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
n.a. No aplicable.
p Cifras preliminares.
Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Secretaría de Economía.

de beneficiarios, su distribución geográfica, la distribución por género, y grupos de edad, además de permitir la homologación de los criterios para confrontar padrones que pudieran ser complementarios, o que por sus reglas de operación resultaran excluyentes; finalmente, propiciaría la identificación de posibles duplicidades en la concurrencia de recursos y en las opciones para diseñar mejores políticas públicas.

Se subrayó que se había logrado instrumentar una "Visión Sistémica de la Regulación" mediante 36 acciones concretas en materia de competitividad y mejora regulatoria, en cumplimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y del "Acuerdo que establece los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2005-2006", publicado por el Ejecutivo Federal el 11 de agosto de 2005. El esquema de coordinación público-privado para realizar las acciones en materia de competitividad y mejora regulatoria generó la conformación de grupos de trabajo; el sector privado manifestó durante la 12 reunión del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, celebrada el 29 de mayo de 2006, su interés en crear un foro formal y permanente de diálogo a diversos niveles, en el que los sectores público y privado analizaran conjuntamente los cambios regulatorios que se necesitaban para promover la competitividad. Esta petición derivó en la aprobación de la adición de un nuevo artículo 4 bis al Reglamento Interno del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de agosto de 2006.

GOBIERNO QUE CUESTE MENOS

Mediante este eje se pretendía reducir el gasto burocrático que no agregaba valor al ciudadano y aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales que fueran de importante beneficio para la población. Se buscó alcanzar los dos objetivos anteriores en un marco de estabi-

lidad macroeconómica y equilibrio financiero. Entre la serie de medidas en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria puestas en marcha para cumplir con este objetivo, resaltan las acciones siguientes: no otorgar incrementos salariales a los funcionarios públicos de mandos medios y superiores, eliminar las secretarías particulares en las unidades, coordinaciones y direcciones generales; ajustar la estructura de las dependencias a tres subsecretarías, salvo en los casos de excepción que se justificaran; mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación y dirección general; fijar cuotas homogéneas para uso de telefonía celular, viáticos, pasajes y gastos de alimentación que fueran estrictamente necesarios para el desempeño de las funciones de los servidores públicos; racionalizar la contratación de estudios y asesorías; reducir en 15% los gastos de administración en las oficialías mayores y equivalentes, en las oficinas de comunicación social y enlace, en las representaciones en el extranjero y similares, en las delegaciones y representaciones estatales, y en las asesorías y oficinas de apoyo.

De manera paralela, se emprendieron otras acciones consistentes con las medidas señaladas que se resumen de la siguiente forma: búsqueda de mayores recursos para inversión; en este aspecto, los gobiernos estatales debían esforzarse por multiplicar los recursos de que dispusieran y por encontrar fuentes alternas de financiamiento. Dentro de estas acciones, destacaría la actividad que realizaban diversos fondos y fideicomisos, como el Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), en el que las aportaciones públicas permitían detonar montos mayores de inversión, con recursos estatales y privados. De igual forma, se pusieron en marcha esquemas de inversión público-privado (PPS), entendidos como una modalidad de participación en la que el sector privado prestaría servicios de apoyo al gobierno para que éste brindara mejores servicios públicos. Bajo esta

modalidad se compartirían las capacidades, fortalezas y recursos de ambos sectores para ofrecer servicios de calidad a la población, combinando la responsabilidad social del Estado con la capacidad financiera y tecnológica del sector privado. La idea de generar ingresos adicionales se entendía como la puesta en marcha de algunos mecanismos para generar ingresos adicionales y fortalecer los programas de inversión. Al respecto, en 2003 se estableció que los ingresos no contemplados en la Ley de Ingresos, calificados como 'excedentes', pudieran ser utilizados por las dependencias que los generaban. Esta medida propició que, o bien se actualizaran las tarifas de servicios públicos que por años no habían sufrido modificación o se establecieran cuotas para servicios que se entregaban sin costo alguno. De igual forma, se propició la venta de activos improductivos e inventario obsoleto, la reducción de cartera vencida y la mejoría en los mecanismos de cobranza y fiscalización. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2004, se propusieron las medidas mencionadas en párrafos anteriores, adicionándose las siguientes: reducir las adquisiciones y la contratación de arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, para lo cual se estableció la posibilidad de optar por la figura de arrendamiento financiero, sólo cuando se demostrara que ello estaría significando un ahorro de al menos 20% en comparación a un arrendamiento tradicional, así como iniciar la desincorporación de diversas entidades que ya no resultaban estratégicas ni prioritarias, y fusionar algunos órganos administrativos desconcentrados, con el fin de liberar recursos públicos para mejorar la atención de los sectores prioritarios

El 27 de febrero de 2004 se presentó la propuesta de ahorro correspondiente al *Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas*, para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 30, fracción I, del PEF para 2004. Se reportó que con las medidas adoptadas se

lograría obtener al término de 2004 un ahorro estimado de 4 599.5 millones de pesos, de los cuales 2 557.2 millones de pesos corresponderían a cancelación de plazas. El monto de ahorro anual estimado representaba 17.1% del presupuesto de administración autorizado a las dependencias y entidades de la APF en el ejercicio fiscal de 2003, es decir, más de 2 puntos porcentuales adicionales a la meta establecida por la Cámara de Diputados en el ar-tículo 30 del PEF 2004. Como parte de las medidas de ahorro se propuso la cancelación o conversión de 12 759 puestos, entre los que destacaban 40 de nivel subsecretaría, 4 direcciones generales, 88 direcciones generales adjuntas y 563 secretarías particulares. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 31, último párrafo, del PEF, se aplicaron medidas para reducir las erogaciones relacionadas con actividades de comunicación social y publicidad, en especial, la difusión de carácter promocional y comercial, con lo que se logró un ahorro de 418.6 millones de pesos, es decir, 17.4% del presupuesto autorizado a ese concepto de gasto para el ejercicio fiscal de ese año.

En relación con medidas vinculadas a la conclusión de la relación laboral de servidores públicos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, fracción III, del PEF, las dependencias y entidades podrían solicitar autorización a la SHCP para que, con cargo a los recursos del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, se aplicaran medidas para cubrir una compensación económica a los servidores públicos que decidieran concluir en definitiva la prestación de sus servicios, sin perjuicio de las prestaciones que les correspondieran en materia de seguridad social. Adicionalmente y con objeto de evitar injusticias y llevar a cabo una aplicación homogénea de las medidas, se desarrollaron los siguientes criterios para la aplicación de las mismas: se deberían cancelar las plazas del personal que concluyera en forma definitiva la prestación de sus servicios en la APF. Las dependencias y entidades deberían restituir anualmente y a más tardar en

el ejercicio fiscal 2006, los recursos relativos a las compensaciones económicas pagadas con cargo a los ahorros que generaran en sus respectivos presupuestos de servicios personales. De lo contrario, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, descontaría los recursos correspondientes de las administraciones posteriores. Los recursos restituidos serían destinados a disminuir el déficit presupuestario. Los ahorros generados, una vez descontado el monto para restituir los recursos utilizados en las medidas de referencia, podrían destinarse a los programas prioritarios de la dependencia o entidad que hubieran generado el ahorro, siempre y cuando no fuera gasto corriente y no implicara la creación de plazas o la contratación de personal por honorarios.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basó en la Agenda de Buen Gobierno y se materializó en una serie de programas que no tuvieron una correcta interrelación.[131] De hecho la Agenda se propuso en noviembre de 2002, pero sus estrategias empezaron a desarrollarse hasta 2004, intentando en los últimos años concretar tareas ante la inminencia de que el sexenio terminaba sin haberse logrado consolidar una propuesta coherente; "fue una estrategia conocida, pero no articulada. Todas las iniciativas de la Agenda, por estar desarticuladas, tuvieron bajo impacto, incluso la más exitosa".[132] Para integrarla se trasladaron al contexto mexicano propuestas hechas por organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre su pertinencia, utilidad y costos.[133]

[131] Entrevista citada a Alfredo Velásquez

[132] *Idem.*

[133] El enfoque de la ABG lo tomamos de las prácticas internacionales, en donde países como Estados Unidos o muchos otros países más caracterizados con las modernas herramientas de la gestión pública tenían un plan que enmarcaba la "Agenda de libro blanco" u otros, en donde se establecían los principios que basaban todo su proyecto de transformación institucional. Nosotros trabajamos para determinar la ABG porque para

De ahí que no pueda reconocerse como un programa de reforma administrativa que buscara mejorar los rendimientos de la gestión y de los funcionarios públicos y menos aún que su desempeño tuviera un impacto positivo en la ciudadanía. Lo que se hizo fue poner en marcha prácticas del sector privado, bajo criterios que no se vincularon con los postulados de la Nueva Gestión Pública, más que de manera intuitiva y conservando formas de desempeño de la llamada administración tradicional. "De hecho, no era una reforma administrativa, en realidad eran un conjunto de acciones que pretendían llevar experiencias de la administración privada al sector público, pero al estar desarticuladas y ser de bajo impacto, impidieron que se realizara una reforma administrativa como tal. La Innovación gubernamental nunca se planteó como reforma o modernización administrativa. Ni siquiera se sabía que debía hablarse de modernización o reforma administrativa".[134]

Al estar construida con un claro sesgo empresarial se establecieron criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordinó la obtención de resultados cualitativos que redundaran en beneficios tangibles para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de la ciudadanía, se le redujo a percibirla como un conjunto de 'clientes' a los que nunca se les consultó para conocer

---

nosotros era importante que fuera Presidencial porque implicaba compromiso al más alto nivel, Agenda porque había tiempos y objetivos planteados año con año hasta llegar al cierre en 2006 y era de Buen Gobierno porque se enmarcaban las seis estrategias o las seis líneas de acción que en la revisión internacional que hicimos con la OCDE, Naciones Unidas, los países más avanzados, son los temas que se están manejando: la parte de profesionalizar a los servidores públicos, cómo mejorar la preparación, el ambiente de trabajo y, en general, al cuerpo de servidores públicos que tienen una obligación que cumplir con el país y los ciudadanos, esa fue la parte de gobierno profesional, en la que el proyecto principal era la implementación del SPC. Entrevista citada a Juan Carlos Murillo.

[134] Entrevista citada a Alfredo Velásquez.

sus preferencias o sobre los posibles beneficios que podrían derivarse de las distintas propuestas. La Agenda de Buen Gobierno estuvo volcada sobre sí misma y más que atender las demandas de la propia administración, y sobre todo de la sociedad, impuso decisiones con criterios fundamentalmente eficientistas, sin considerar, como se mencionó, sus impactos; de ahí que se afirme que no salió de los gabinetes en los que se diseñó. El éxito fundamental de la ABG *fue gerencial, no social*. La gente que integró redes de calidad fue muy feliz, muy comprometida, fue un gran equipo, pero a nivel social no se tuvo un beneficio del ISO 9000, por ejemplo. Tampoco los premios al interior del gobierno impactaron necesariamente en mejores condiciones de vida para la gente.[135]

Adicionalmente, esta Agenda incorporó en el mismo nivel de ejecución programas acotados y específicos, como el de calidad total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el Servicio Profesional de Carrera. Es evidente también, que a contrapelo de las nuevas tendencias, la propuesta modernizadora tuvo marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal. Se privilegió el supuesto de que lo que importaba eran los resultados, no los discursos ni los insumos. Sin embargo, estos resultados no se valoraron a la luz de beneficios tangibles para la ciudadanía, sino de aprobar y hasta ganar premios y distinciones que la propia administración se auto-otorgaba. La Agenda de Buen Gobierno reconoció sólo de manera formal que resultaba necesario negociar las metas con los niveles más altos de la administración, aunque añadió que los funcionarios (suponemos que de los niveles intermedios y bajos), eran cruciales para el éxito de la modernización, aunque nunca fueron consultados. La Agenda no incorporó ningún tipo de consideración de cómo

[135] *Idem.*

impulsar la reforma en un medio jerárquico, ni un análisis del comportamiento de la burocracia pública.[136]

Los alcances de la Agenda de Buen Gobierno se midieron mediante la cuantificación de acciones emprendidas en cada dependencia, en concordancia con la eficiencia que destacan las propuestas englobadas en la Nueva Gestión Pública, pero sin tomar en cuenta su propósito esencial; esto es, la 'satisfacción del cliente', quien, según los postulados de la NGP, debe tener el poder para demandar que sus expectativas se cumplan.[137] Sus estrategias tuvieron un desarrollo desigual, incluyendo algunas propósitos de largo aliento, incluso, recuperados de propuestas modernizadoras anteriores, como la idea de contar con un gobierno profesional, junto con programas montados en técnicas empresariales, como el de calidad total, cuyos resultados tendrían que medirse en el corto y mediano plazos.

El diseño operativo de la Agenda tampoco facilitó su ejecución. La responsabilidad sobre cada una de las estrategias fue asignada a funcionarios de distintas dependencias, en algunos casos a oficinas, e incluso, a comisiones con pesos políticos distintos, como la Comisión de Mejora Regulatoria o la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y

[136] Los funcionarios públicos no hicieron suyos los valores de mejora de manera generalizada. En algunas áreas se adoptaron con mayor entusiasmo que en otras, lo que dependía en gran medida de quién estaba como titular y qué equipo de apoyo tenía. Se le imprimió una dinámica de buscar experiencias exitosas para tener reconocimiento y participar en los diferentes eventos de innovación y calidad. Quizá esta hubiera sido la oportunidad para establecer un programa de cobertura generalizada en el conjunto de la AP, hubo áreas en las que no se avanzó por diferentes razones y que siguen manteniendo los rezagos y vicios anteriores. En cambio, hubo otras áreas que hicieron cambios radicales. Entrevista citada a Juan Carlos Murillo.

[137] Para más sobre el tema, ver Victor Ayeni, *Empowering the Customer. The citizen in public sector reform*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2000.

el Combate a la Corrupción. Además, Asimismo, llama la atención que el liderazgo de cuatro de las estrategias (Mejora Regulatoria, Gobierno Honesto y Transparente, Gobierno Profesional y Gobierno Digital) se les haya dado a unidades dependientes de subsecretarías. Esto ocasionó dos dificultades que afectaron negativamente su operación: el nivel jerárquico del responsable no tenía peso político suficiente frente a las instancias de decisión de las Secretarías y entidades importantes; y , las subsecretarías no fueron directamente responsables del avance o el estancamiento del esfuerzo de modernización, sino de las unidades subordinadas, con lo que dicha responsabilidad quedó totalmente diluida.[138]

Aunque existen opiniones en el sentido de que las estrategias de la Agenda no tenían mayor grado de dificultad,[139] sí aparece una característica que podría explicar los mediocres resultados del proyecto modernizador del sexenio de Vicente Fox, la ambición. El establecimiento de seis estrategias, cada una con sus respectivas líneas de acción e indicadores de ejecución, representó un verdadero reto de implementación en las dependencias. La Agenda es muy amplia, plantea "temas que son ciertamente importantes para el país, pero que además son muy complejos y difíciles de implementar",[140]

[138] Héctor Campero y Aníbal Uribe, "La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión", *op.cit.*, p. 11.

[139] No fue una estrategia muy ambiciosa. Al revisar el documento Agenda de Buen Gobierno, uno se da cuenta que las líneas de acción no eran ambiciosas [refiriéndose a su grado de dificultad o complejidad]; de hecho, no era una reforma administrativa, en realidad eran un conjunto de acciones que pretendían llevar experiencias de la administración privada al sector público, pero al estar desarticuladas y ser de bajo impacto, impidieron que se realizara una reforma administrativa como tal. La Innovación gubernamental nunca, ni remotamente, se planteó como reforma o modernización administrativa. Ni siquiera se sabía que debía hablarse de modernización o reforma administrativa. Entrevista citada a Alfredo Velásquez.

[140] Mauricio Dussauge, "Paradojas...", p. 30.

por lo que la Agenda pareció extraviarse en una serie de buenos deseos, difíciles de lograr debido a su gran diversidad, a pesar de los resultados reportados por el gobierno.

Sin duda, los proyectos modernizadores generan resistencias al cambio y éste no fue la excepción, sobre todo porque se partió del supuesto de que la magnitud de las reformas propuestas implicaba un cambio radical en la manera de concebir la función pública, no sólo desde la perspectiva ciudadana, sino desde la propia administración pública, escenario en el que los avances fueron pocos y de escasa trascendencia, aunque se reconozca que algo se logró. En palabras de un director general "el inicio fue muy complicado, sí hubo resistencia, temor a lo desconocido. Las resistencias se dieron en los mandos superiores y también medios. El mando medio tiene más que cuidar, cuidan su silla, tienen miedo a perder su chamba",[141] en particular, surgió temor frente a las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.[142]

Por otro lado y de manera por demás paradójica también se discuten sus resultados a la luz de la pregunta de qué tan innovadora resultaba realmente la Agenda de Buen Gobierno. Al respecto, se puede afirmar que, "la Agenda fue un intento por dar coherencia a diversas iniciativas desligadas que ya estaban en marcha, más que un esfuerzo consciente por iniciar reformas". Por ejemplo, "el programa de mejora regulatoria se había iniciado en el gobierno de Zedillo, la estrategia de combate a la corrupción existía desde que inició el gobierno de Fox, y los programas de reducción de costos eran continuación de programas rutinarios (como el

[141] Héctor Campero y Aníbal Uribe, art. cit. p. 7.

[142] Sobre el miedo como un factor que obstaculiza reformas administrativas, en particular, la implementación del Servicio Profesional de Carrera, ver Fernando Nieto, "Rutinización e innovación organizativa. Estudio exploratorio de los procesos de cambio en las organizaciones públicas", tesis de licenciatura en Política y Administración Pública, México, CEI, El Colegio de México, 2007.

programa de retiro voluntario) o respuesta a restricciones presupuestales impuestas por el Congreso (como la orden de reducir el número de mandos medios y superiores establecida en el presupuesto de egresos de 2004)".[143] Este intento por sistematizar y ordenar acciones ya en curso se relaciona con un hecho imposible de ignorar al analizar la agenda reformista de esta administración: por un lado, la necesidad de obtener los resultados que el gobierno de la transición democrática había prometido, y, por el otro, relacionado con el primero, combatir los altos niveles de corrupción. Estos dos objetivos cruzaron transversalmente la Agenda de Buen Gobierno (pero no todas las acciones derivadas de esos propósitos buscaban darle sentido al cambio), lo que planteó serias dificultades, otra vez, de claridad y prioridad en las acciones que se emprendían en cada dependencia. No quedó nunca claro si lo que se buscaba era un Buen Gobierno, en términos de eficacia o si se trataba de promover un gobierno distinto cuyo emblema era el cambio por el cambio mismo.

A pesar de las dificultades y obstáculos planteados, se sentaron ciertas bases para ir gradualmente cambiando aunque fuera de manera fragmentada, una nueva forma de asumir la responsabilidad y el desempeño de las tareas públicas, sin que se pueda decir todavía que estamos en presencia de un cambio de cultura organizacional.[144] Se re-

[143] Guillermo Cejudo, art. cit., p. 14.

[144] En el sexenio pasado se dio un cambio cultural entre quienes estuvieron directamente implicados con la ABG, pero no se dio entre el resto de la burocracia porque nunca se le involucró. El cambio cultural no se consideró explícitamente como una estrategia de la ABG, siempre se ha soslayado como tal. Mediante los Cineminutos, se intentó cambiar percepciones entre la sociedad. Entrevista citada a Alfredo Velásquez. A pesar de las campañas que se hicieron para inducir un cambio cultural [como la de la manzanita], aún faltan muchos años que se dé un cambio cultural, es un cambio generacional, [tanto entre la ciudadanía como entre los funcionarios]. La gente que trabaja en SFP sigue pensando que se sigue haciendo lo mismo y que se tienen los mismos vicios, a pesar de que hay

conocieron cambios en relación con algunas de las medidas de innovación, como el hecho de que se cuidó el presupuesto y hubo reducción de personal; la limitación de ciertos espacios eliminó la dispersión del personal y la reorganización espacial de los funcionarios fomentó la comunicación, la que empezó a realizarse mediante vía electrónica, medida que aplicó tanto para la cúspide como para la base de la pirámide administrativa. Se modernizaron las telecomunicaciones, pasando de sistemas analógicos a digitales, lo que significó un ahorro de más del 50% en gastos de comunicación. La cultura de calidad empezó a interiorizarse de manera gradual y lenta, transitando de entenderse como obligación a asumirse por convencimiento. Un punto a favor de la innovación gubernamental es que, en gran medida, los servidores públicos estuvieran de acuerdo en que los principios orientadores de la innovación gubernamental resultaron apropiados y pertinentes. Además, la mayoría de ellos consideraron que el proceso de innovación propició cambios favorables en su dependencia. Este gradual y lento desplazamiento valorativo, permite, según el estudio citado, percibir atisbos de algunos cambios en la cultura organizacional.[145]

Finalmente, una última razón que explica los resultados obtenidos está relacionada con el tiempo con el que se contó para poner en marcha un plan tan amplio y de envergadura tan distinta de reforma, lo que también explica la desigual forma en la que se lograron desdoblar cada una de las estrategias.[146]

---

ciertos aspectos en los que sí confían, como el SFC, sí creen que se es más transparente que antes. Un cambio cultural radical, no lo hay. Entrevista citada a funcionaria de la Secretaría de la Función Pública.

[145] Héctor Campero y Aníbal Uribe, art. cit., p. 8.

[146] La principal debilidad de la Agenda fue el tiempo, varias estrategias no alcanzaron a madurar y ahora no estoy tan segura de que este gobierno tenga la misma visión o le vaya a dar la misma prioridad a este tipo de acciones. El riesgo es que las acciones de la Agenda se vayan debilitando. Entrevista citada a funcionaria de la Secretaría de la Función Pública.

8. REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al repasar los cambios que tuvo la administración pública mexicana durante los últimos sesenta años se advierte que las razones y los criterios que influyeron para que los gobiernos tomaran decisiones y llevaran a cabo programas modernizadores responden en buena medida a las circunstancias económicas y políticas que definieron las distintas épocas. Tomando en consideración esas diferencias, sin embargo, la administración pública en México ha intentado modernizarse desde dos extremos de un péndulo, en los que su transformación queda marcada por una fuerte tensión. Por un lado, aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes y agentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad. De ahí que su comportamiento, por fuerza diverso, por el otro lado, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esa contradicción se pueden encontrar explicaciones para entender los cambios que ha sufrido el aparato administrativo público.

En este libro resultó útil recurrir a la modernización administrativa como criterio explicativo con objeto tanto de entender los cambios, como las diferencias entre aquella época en la que el desarrollo económico y la estabilidad política

absorbieron la energía y la imaginación de los gobernantes, y la que parece favorecer un escenario en el que la modernización encuentra cauces de mayor identidad y autonomía. En las primeras dos décadas estudiadas, los cambios al aparato administrativo no respondieron a ningún criterio de racionalidad propiamente administrativa. Entre los años sesenta y setenta, los cambios al aparato administrativo, son sobre todo resultado de la activa intervención del Estado en distintos campos y áreas. Empezando gradualmente a considerar algunos criterios de modernización administrativa como podrían ser los de: normatividad, programación, planeación y coordinación. Dos fueron en ese momento también las preocupaciones esenciales: primero, controlar al sector paraestatal, que crecía sin ningún orden; segundo, vigilar la utilización de los recursos presupuestales. La importancia de esos temas le otorgaron a la modernización cierta identidad. Los gobiernos de esos años asociaban la administración con el desarrollo, no en calidad de subordinada, sino como elemento necesario para el buen éxito de los programas. Aunque se estableció el puente entre administración y desarrollo, quedó atrás, o no se le dio la importancia que merecía, la eficacia que debía tener esa administración.

Durante el auge petrolero coincidió la bonanza económica con la idea de que la modernización administrativa era necesaria y útil; alcanzó entonces plena identidad, pero se vio atrapada entre dos inercias perversas: por una parte, la modernización incluida en proyectos políticos como programas de reforma, se identificó con decisiones personales y hasta caprichosas del presidente, lo que no permitió que se la juzgara de manera independiente a la acción presidencial; por otra, los programas de reforma tuvieron apoyo político y recursos generosos, pero no el tiempo necesario para obtener de ellos resultados útiles a fin de mejorar la eficiencia de la administración y fortalecer la capacidad profesional de los funcionarios. Es importante también reconocer las

propias limitaciones que caracterizaron esos programas, entre otras que fueron fundamentalmente prescriptivos y que lograron consensarse con los niveles medios y altos de la administración, pero no con los operativos. Al concluir el sueño de la 'administración de la abundancia', se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente.

Pero la importancia que ya había adquirido la modernización administrativa dio lugar a que se otorgara visibilidad a la profesionalización de la función pública y a la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Sin embargo, por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguiría formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana hasta después de algunos años, en 2003. Modernización significó incorporar nuevos códigos de comunicación que sólo podían descifrar generaciones formadas dentro de conocimientos y técnicas de vanguardia administrativa. Creció, pues, la brecha entre los funcionarios formados en los cánones tradicionales y los nuevos administradores. Ese desplazamiento contribuyó a otro: el de la estructura del partido en el poder por el órgano ejecutivo de gobierno y su burocracia. El ejecutivo se convirtió en el negociador político más eficaz, y para ello la administración pública le fue sumamente útil. Tampoco fue benéfica la importancia que adquirió la burocracia, porque su criterio rigió las relaciones de poder; pero la burocracia entró en serios conflictos al tratar de imponer su influencia en cuestiones que se consideraban prioritarias, lo que dio como resultado que aparecieran diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares.

Ese conflicto quedó de manifiesto cuando en la última década de los años ochenta, no hubo acuerdo para incorporar

la modernización administrativa como recurso autónomo y de utilidad en el proyecto gubernamental. Apareció de manera clara vinculada a programas de reordenación administrativa y, de manera sólo retórica, a la necesidad de establecer el servicio civil de carrera, que permitiría a la administración tener autonomía respecto del proyecto político. También se le identificó con una tarea esencial postergada siempre en nuestra cultura administrativa: la evaluación de programas gubernamentales para que sirviera de insumo a nuevos ejercicios de planeación. Estos propósitos no se cumplieron entre otras razones porque la crisis económica exigió esfuerzos en otras direcciones, volviendo a quedar subordinada y rezagada como propósito autónomo.

Hacia finales de los años ochenta, los efectos de la grave crisis económica y la creciente interacción de México con el ámbito externo, en el que se habían también iniciado profundas transformaciones a los aparatos administrativos para adecuarlos a las exigencias de un nuevo modelo económico, las decisiones de los gobiernos se centraron en lograr la recuperación económica del país, profundizando en algunos programas como control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas, iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas de mercado, donde la intervención de Estado se tiene que limitar a aquellas áreas identificadas con términos ambiguos: estratégicas y prioritarias.

Limitar la intervención del Estado automáticamente significó reducir el sector paraestatal. Esta decisión tomó una buena parte de la energía institucional, dedicando atención a dar solución a los graves problemas producto de la crisis económica, lo que obligó a sacar de la agenda política a la modernización administrativa como un propósito autónomo y, por ende, relevante. Al iniciar el gobierno no se envió

ninguna iniciativa al Congreso (como había sucedido en los últimos 48 años) para modificar la estructura orgánica de la administración pública; sin embargo a los largo de los seis años fue modificada más que en ningún otro gobierno. Mucho de estos cambios tuvieron que ver con la decisión de fortalecer el ámbito ejecutivo de gobierno y no de modernizar su estructura y funcionamiento. Se tomaron decisiones para desconcentrar y descentralizar servicios que aliviaran la fuerte presión debida a la excesiva centralización de decisiones en el gobierno federal. Los ejercicios de planeación concentrados en los planes nacionales de desarrollo, incluyeron objetivos y metas planteados de manera agregada, lo que tampoco ayudaba a medir los rendimientos de la gestión pública y el desempeño de sus funcionarios; los organismos destinados a control de recursos y vigilancia del cumplimiento de las tareas asignadas a los funcionarios públicos (como la Contraloría General) continuaron haciendo lo que la Ley Orgánica les fijó en 1982.

El parteaguas en el sentido de reconocerle mayor autonomía a la modernización administrativa como un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz, ocurre en las dos últimas décadas. Tanto por razones internas, pero sobre todo como resultado de posturas de los organismos financieros internacionales, los gobiernos y el de México no fue la excepción, empezaron a ver mayor claridad que era necesario contar con administraciones que funcionaran mejor, que el ciudadano recibiera servicios públicos prestados con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientaran en provecho de la colectividad, para fortalecer los compromisos asumidos en los distintos proyectos políticos, de manera que pudiera tenerse certeza en la natural vinculación que se da entre una administración pública vigorosa y el voto ciudadano.

De ahí que de manera explícita, se empezó a compartir la convicción de que era necesario modificar la situación que

guardaba la administración pública. Había una opinión más o menos generalizada en el sentido de que era indispensable cambiar la manera en la que se relacionaban sociedad y gobierno, pero también el gobierno en sus distintos niveles y ámbitos, así como el propio gobierno con sus funcionarios. De ahí que se propusiera un programa *ad* hoc, el Promap, orientado a conducir el deseado cambio en la administración pública. Se pretendía dejar en el gobierno central la responsabilidad de construir la visión amplia de la tarea de gobierno y el diseño de las políticas y dotar de mayor capacidad de decisión a las áreas operativas, y a otros niveles de gobierno, introduciendo mecanismos de evaluación que permitieran valorar de manera objetiva el desempeño, y que éste pudiera premiarse o castigarse.[1] Si bien en esos años se subrayó la importancia del tema de la evaluación, no se mencionó la necesaria definición de cuáles serían los criterios a partir de los que se conformarían los indicadores que se utilizarían para medir el rendimiento del quehacer administrativo y su impacto. Un elemento al que no parece habérsele otorgado la importancia que tiene, es el hecho de contar con información pertinente y confiable tanto para el proceso de toma de decisiones como para el de la evaluación del desempeño.

Para que se lograra avanzar en la idea de evaluar la gestión pública debió trabajarse más en incidir en una nueva cultura y superar prácticas en las que la evaluación de la tarea de gobierno se entendía como la presentación de informes que reflejaban sólo los supuestos logros y que resultaban una especie de ejercicios de autoalabanza que no resultaban de gran ayuda. Tampoco fue útil que la evaluación la equipararan con las comparecencias de algunos funcionarios responsables de agencias gubernamentales ante

[1] Opinión recabada en una entrevista con un alto ex funcionario de la Secodam, 13 de mayo de 2002.

las cámaras, particularmente frente a la de diputados. En México esta práctica no convierte a los secretarios de Estado en funcionarios responsables frente al poder legislativo; no tienen obligación de rendir formalmente cuentas frente a un órgano de poder ante el que no tienen responsabilidad. Pero al querer hacerlo frente a la representación social, que tendría sentido al menos simbólico, lo que ha sucedido es que, como lo han hecho en circunstancias de excepción, el resultado ha sido que en lugar de que los funcionarios expongan la situación que guarda el sector bajo su responsabilidad, parecen someterse a un enjuiciamiento, de entrada, orientado hacia la descalificación.

Las líneas estratégicas establecidas en el Promap buscaban también superar esas inercias, al hacer explícita la necesidad de incorporar a la sociedad para lograr los objetivos del programa, así como la interacción equilibrada entre los tres niveles de gobierno, y la que debiera darse con otros sectores y actores de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la importancia de contar con un documento prescriptivo, la manera en la que se presentaron estos argumentos refleja el hecho de que el gobierno pareció actuar más por reacción que como lo indicaba a su llegada, por vocación o compromiso con la idea de modernizar la administración para que ésta fuera mejor. Sin embargo, el Promap se considera un documento relevante en la medida en que hace explícita la preocupación por hacer más eficiente y moderna a la administración pública, introduciéndola incluso como parte de la agenda política, situación que no resultó evidente en otros gobiernos. Algunas de sus propuestas incluso se inscriben claramente en las tendencias actuales englobadas bajo paraguas conceptuales como la Nueva Gerencia Pública o *New Public Management*, en los que el énfasis parece estar puesto en la forma en las que la administración pública debe resolver problemas, lo que sin duda refiere a una visión distinta a la que sostuvo el enfoque tradicional,

desplazando el énfasis en los insumos para centrarlo en los resultados.[2]

Pero la evidencia presentada permite afirmar que, en sus dos propósitos principales, el Promap no logró cumplir con las expectativas que sus promesas generaron. Los indicadores de gestión, primero, no se supo para qué servirían y más adelante, cuando muchas dependencias habían invertido esfuerzos en su definición, apareció casi en la recta final del sexenio la propuesta de la Secretaría de Hacienda para reformar la hechura del presupuesto, proponiendo que las dependencias formularan indicadores estratégicos ligados al mejor aprovechamiento de los recursos. Es claro que esta propuesta generaba mayores incentivos por lo que pudo haber sido mejor aceptada; el problema fue que se planteó muy tarde. El resultado, entonces, es que los indicadores como medio para evaluar la gestión no pudieron formularse de manera que resultaran de utilidad. Las dependencias consideraron una pérdida de tiempo haber invertido tanto esfuerzo en proponer los indicadores de gestión y ya no alcanzó el tiempo para integrar los estratégicos, y menos aún para haber aquilatado cabalmente su utilidad.

Respecto al segundo gran tema, el del servicio civil, al acercarse el final del sexenio los problemas intersecretariales y hasta personales parecían haber quedados resueltos; sin embargo, al igual que en los intentos anteriores, la FSTSE, que había sido formalmente invitada a discutir la propuesta, una vez acordados los términos del proyecto de ley, dio marcha atrás, sintiendo que la propuesta ponía en riesgo el principio de inamovilidad de los trabajadores.

No estuvo dispuesta a asumir tal riesgo, aunque con ello se perdiera la posibilidad de que los llamados trabajadores de base lograran mejorar sus condiciones de desarrollo

[2] Jay M. Shafritz "Toward a New Public Administration", en Albert C. Hyde (ed.), *Classics of Public Administration*, Oak Park Illinois, Moore, 1978.

profesional, con lo que también lograrían ascender en la escala jerárquica. Adicionalmente al cambio de postura de la Federación de Sindicatos, la agenda política se hizo más compleja y al gobierno le resultó muy difícil introducir en ella el tema del servicio civil de carrera, incumpliendo también la segunda gran propuesta del Promap.

Si bien se reconoce al Promap como un punto de partida mejor, sus resultados quedaron, como en intentos anteriores, subordinados a otras prioridades, así como a los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del gobierno federal en México. Hay que decir, sin embargo, que a pesar de que los resultados no estuvieron en sintonía con las expectativas de cambio, hubo mejores resultados en unas áreas que en otras; esto es, se avanzó en aspectos que no aparecieron como prioritarios como el del fortalecimiento fiscal de las haciendas locales o el de desregulación. De igual forma, se hizo un trabajo importante en el área de procesos electrónicos, al que de manera intencional no se le dio publicidad para no generar resistencias, por tratarse de un área novedosa.[3] La evidencia analizada permite concluir que la importancia concedida a la modernización administrativa al iniciar el gobierno de Ernesto Zedillo, incluida tanto en el PND como en un programa propio, se fue paulatinamente perdiendo hasta quedar subordinada, como en otros gobiernos, a otras prioridades.[4]

Al iniciar el llamado gobierno de la alternancia encabezado por Vicente Fox, se elaboró una propuesta para modernizar la administración pública que, aunque partió

[3] Entrevista citada, 13 de mayo de 2002.

[4] A pesar de que el presidente Zedillo hizo la presentación oficial del Promap, no estuvo al tanto de los resultados del trabajo hecho por la UDA, y nunca fue un entusiasta promotor de sus políticas, puesto que en los primeros años de su gobierno, su atención estuvo totalmente puesta en resolver problemas derivados de la crisis económica (entrevista a Santiago Roel, cit. por G. Cejudo, art. cit., pp. 37-38).

del reconocimiento de severos problemas que aquejaban a la administración pública, se materializó, al menos en etapas iniciales, de la misma manera que como lo habían hecho los anteriores gobiernos, particularmente el inmediato anterior. Esto es, propuso reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y un programa rector, la llamada Agenda de Buen Gobierno (AGB), en el que se incluyó, como nota distintiva, un mucho mayor énfasis gerencialista reflejado de manera evidente en el perfil de los funcionarios. "La visión empresarial parecía olvidar un aspecto fundamental de la administración pública, que es cómo se conecta con objetivos políticos de más largo plazo. Hubo muchas inconsistencias en ese sentido".[5] Contar con un programa de esta naturaleza dotaba de mayor autonomía a la tarea de modernizar la administración, así como con apoyo político. A pesar de señalarse el criterio gerencial como uno de sus principales atributos y de que la eficiencia y la responsabilidad y honorabilidad de los funcionarios debieran ser su natural consecuencia, estos cambios no respondieron a la lógica del gobierno llamado del cambio, sino a la llegada de "gerentes" a la administración pública.

En la presentación de los miembros de su gabinete, Fox anunció la creación de tres coordinaciones (orden y respeto, desarrollo humano y crecimiento con calidad) que funcionarían como instancias con capacidad de supervisión sobre las secretarías de Estado. Se crearon también oficinas especializadas encargadas de asuntos prioritarios en la agenda presidencial, como los mexicanos en el extranjero, los indígenas, la lucha contra la discriminación, y el desarrollo regional, entre otros. El fundamento legal de estas coordinaciones lo constituyó un decreto presidencial, siendo que las atribuciones de la administración pública debieron haber quedado establecidas en su ley orgánica; de hecho

[5] Entrevista a Javier González.

pocos meses después de su aparición, dichas coordinaciones fueron cuestionadas incluso por los propios colaboradores de Fox, desapareciendo muy pronto la mayor parte de ellas. Una importante excepción fue la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, creada con el propósito de proponer y supervisar reformas administrativas en el gobierno federal, lo que representó un claro indicio de la importancia concedida a ese tema en la agenda política de ese gobierno. Un funcionario lo expresaba de la siguiente manera:

> Un aspecto fundamental y mal aprovechado fue el gran interés que demostró el titular del Ejecutivo en el tema. Son pocos los [presidentes] que han manifestado interés particular o que subrayan dentro sus actividades las cuestiones de calidad o modernización. [Esto se demuestra con la existencia de] una oficina presidencial específica para el tema. El presidente creó la Oficina de Innovación en la Presidencia para darle una gran relevancia al tema.[6]

Los objetivos del gobierno de Vicente Fox en el proyecto de reforma administrativa se plasmaron en un documento titulado Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental propuesto por la Oficina de Innovación, cuyo responsable fue Ramón Muñoz, quien había sido el asesor del presidente en estas materias cuando éste se desempeñó como gobernador de Guanajuato. En el modelo mencionado se plasmaba la necesidad de introducir cambios como la competencia y los mecanismos de mercado, la sustitución de jerarquías verticales por estructuras basadas en contratos y la creación de agencias autónomas para instrumentar políticas y prestar servicios, sin considerar las restricciones legales o presupuestales que caracterizan a la administración pública. El documento planteaba la necesidad de incidir en cambios

[6] Entrevista a Alfredo Velásquez.

en la cultura organizacional, la motivación, la planeación estratégica, la excelencia, la calidad total y la reingeniería, mezclando propósitos valorativos con herramientas de gestión, pero sin vincular esos cambios con transformaciones de fondo que, en todo caso, los debieran acompañar, en aspectos apremiantes como los que tienen que ver con la obsoleta estructura laboral y política de los funcionarios y empleados en el sector público. Un funcionario plantea el problema de esta manera:

> Ramón Muñoz conocía gente en Guanajuato, la puso a trabajar en ISO 9000, de hecho, lo primero que se hizo en la administración fue introducir el ISO 9000 y se instauró el RUCA (Reconocimiento Único a la Calidad), que consistía en otorgar 5% de aumento salarial si se contaba con certificación ISO 9000 –lo que hizo que todos quisieran certificar tantos procesos como fuera posible [casi hasta cómo contestar el teléfono]. Esto señala que nunca se entendió la particularidad de lo público y que la modernización debía darse en la *función pública*. Más bien, aplicaron lo que conocían. De hecho, con la creación de la Oficina para la Innovación Gubernamental, desplazaron al responsable natural de estas tareas: la SFP. Por ejemplo, la Red de Calidad se creó en CFE y el Premio Intragob, en la Oficina de Premios Nacionales. La SFP se fue metiendo progresivamente, de hecho, fue hasta 2004 cuando ésta empezó a participar de forma directa en la ABG. Al final, la SFP acabó regulando las metas de Buen Gobierno.[7]

Del documento mencionado derivó el programa rector para las tareas de modernización administrativa, la Agenda de Buen Gobierno (ABG), responsabilizando a la SFP de la mayor parte de sus estrategias, pero teniendo que compartir esta responsabilidad con la Oficina de Innovación Guberna-

[7] *Idem.*

mental. La ABG planteaba que todas las dependencias de la administración pública estaban obligadas a promover cambios que apuntaran en los seis ejes en los que se desdobló el programa, en un ambiente de competencia en el que los resultados se calificarían de acuerdo con el grado de avance y madurez que fueran logrando, en un esquema típicamente gerencial privado. El esquema, si cabe, se complicó aún más, con la inclusión del Programa del Sistema de Metas Presidenciales. Bajo los criterios de este sistema y a pesar de que la Agenda de Buen Gobierno fue una atribución de la OIG, se responsabilizó a la SFP de emitir una convocatoria que enlistaba los requisitos para que las dependencias sometieran sus cambios a una especie de 'certamen' en el que ponían a prueba sus mejores prácticas innovadoras.[8] Este proceso propuesto para 'evaluar' el grado de avance en tareas modernizadoras prevista en la Agenda, lo constituía una evaluación formal en la que las prácticas eran sometidas a una 'medición' considerando su consistencia con las seis estrategias de la ABG, pero buscando que incluyeran medidas de reducción en gastos que no agregaban ningún valor a los beneficios ofrecidos a la sociedad, cumpliendo así con una de las estrategias, la de gobierno que costaba menos, que a juzgar por los avances reportados y por las opiniones de los funcionarios recabadas en las entrevistas, fue el eje en el que se obtuvieron los resultados menos consistentes. De hecho en las entrevistas, la mayor parte de los funcionarios coincidió que fue una de las estrategias que acabó por desdibujarse al paso del sexenio. Este mecanismo típicamente gerencial, con visión de corto plazo, en la práctica, anulaba el cumplimiento y la evaluación de tareas e imposibilitaba

[8] De ahí que lo más exitoso del esfuerzo modernizador haya sido la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental, la instauración de la Semana Anual de Innovación, que fue involucrando estados y municipios, así como los reconocimientos que se dieron al interior del gobierno. Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

distinguir la prioridad entre el cumplimiento de las metas presidenciales o ajustar la operación de las dependencias al propósito modernizador integrado en la Agenda. La incorporación del Sistema de Metas Presidenciales desvió la atención de las dependencias respecto a la ABG, generándose confusión y hasta parálisis, resultado, entre otras cosas, de las contradicciones propias de las dos distintas estrategias. En los informes de gobierno, aparecen datos aislados sobre las estrategias de la ABG, pero no en relación con el sistema de metas presidenciales.

El apoyo político con el que contó la propuesta de modernización administrativa se debió de manera importante a que uno de sus promotores, Ramón Muñoz, y la oficina encargada de su operación contaron con influencia y cercanía con el presidente; esta afortunada circunstancia acabó, sin embargo, traduciéndose en un apoyo político insuficiente para generar alrededor de la Agenda un compromiso compartido entre los funcionarios de los altos niveles; está por demás decir que tampoco se involucró en esta propuesta al resto de los servidores públicos. Esto dio como resultado que la propuesta tuviera una importancia relativa, en la medida en que fue claro el apoyo que le dio el presidente, apoyo que, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, se fue perdiendo hasta casi desaparecer al final del periodo de gobierno. Las razones son múltiples, y se relacionan con el hecho de que su operación se encomendó de manera simultánea a la referida Oficina de Innovación Gubernamental, pero también a la que por la naturaleza de sus atribuciones era la que de manera natural debió haber sido la única responsable del programa, la Secretaría de la Función Pública. Un funcionario lo expresa de la siguiente forma:

> La ABG tuvo una debilidad de concepción, que consistió en ser asignada a dos organizaciones diferentes: Presidencia y SFP. Eso provocó que algunos actores clave de la AP vieran a

la modernización administrativa como un tema exclusivo de ambas organizaciones, cuando en realidad, la modernización administrativa debió haber sido liderada por esos actores, pero asumida como una tarea de todas las organizaciones de la AP. Entonces, el hecho de que ciertos actores no hayan asumido la modernización administrativa como una tarea propia, rompía la cadena valorativa. Los motores tienen que ser internos y los promotores tienen que asegurar que los incentivos sean los correctos para que las dependencias e instituciones de la APF se apropien de la importancia del cambio. Si eso no sucede, el esfuerzo es incompleto. Eso fue lo que pasó: hubo burbujas de éxito, pero el esfuerzo no fue generalizado. No se buscó una modernización homogénea desde el nivel de política pública ni se crearon los incentivos para que la estrategia bajara a las entrañas de la AP.[9]

A pesar de lo señalado, la propuesta modernizadora, más que quedar atrapada en el conflicto que pudo haber surgido entre ambas dependencias, conflicto que se redujo hasta casi desaparecer en la medida en la que la OIG se fue desprendiendo de la Agenda para responsabilizarse de tareas que le fueron encomendadas por el presidente, como resultado de su estrecha relación con su titular, estuvo marcada por fuertes limitaciones. Esto es, no pudo ponerse en marcha aprovechando el apoyo político con el que contaba, en la medida en que se despliega en el momento de la transición aún no resuelta entre lo que fue la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y lo que debe ser la Secretaría de la Función Pública (SFP). Este cambio debió ser no sólo formal, a partir de marzo de 2003, momento en el que cambió de nombre, sino de fondo. Esto es, las atribuciones de la secretaría debían pasar de los ámbitos del control y la sanción, a los de la procuración

[9] Entrevista a Javier González.

del mejoramiento administrativo y profesionalización del conjunto de la administración pública, situación que aún está muy lejos de lograrse. Este difícil tránsito, puesto que la SFP perdía sus facultades punitivas, tampoco ayudó a que la SFP pudiera proponer los cambios administrativos con la fuerza necesaria y a darles el seguimiento requerido.

De ahí que la propuesta de modernización administrativa se planteara, en el mejor de los casos, como un programa de consumo interno, pero, paradójicamente, diseñado a partir de las prioridades de organismos internacionales, sin que de ahí se derivara que pudiera tener impacto en áreas de actividad pública y gubernamental que contribuyeran a modificar supuestos básicos del comportamiento social del Estado y de su relación con la sociedad. Esta obligación de atender 'el mandato' de organismos financieros internacionales, subordinó la consideración de los problemas propios de la administración pública que se había desarrollado a lo largo de muchos años. Si bien las propuestas de estos organismos ofrecían algunas vías de solución, éstas no podían aparecer sólo como resultado de la puesta en marcha de programas 'innovadores', sino como producto de un trabajo de 'convencimiento', primero al interior de la administración y de sus funcionarios, y, segundo, previendo de manera muy clara, los impactos que estos cambios provocarían hacia el exterior de la administración, teniéndose incluso que establecer la necesidad de un cambio de cultura administrativa que debió acompañar la propuesta. Aunque en el discurso la sociedad aparecía como un actor activo en la reforma, la realidad ofreció un panorama en el que ésta no tuvo mayor relevancia.

Otro problema consistió en la amplitud y ambición de la Agenda. Si bien los problemas que aquejaban a la administración eran muchos y de distinta magnitud, la propuesta debió contener una suerte de jerarquía que hubiera favorecido la concreción de tareas por etapas y dentro de plazos acordados. De la Agenda se desprendieron diversas acciones,

que comparándolas con lo que se había emprendido en esta materia en gobiernos anteriores, tuvieron, sin duda, mayor densidad; sin embargo, al analizar sus resultados, estas acciones parecen haberse quedado efectivamente encerradas en las oficinas de los funcionarios que las promovieron, generándose resultados desiguales en el supuesto del mejoramiento de la gestión pública y escasa o nula percepción en la ciudadanía de mayor eficiencia y honestidad en el desempeño de los funcionarios públicos, debido, entre otras cosas, a que la propuesta, cruzada por una lógica empresarial, obligaba a los funcionarios a actuar en un escenario en el que la rentabilidad social no podía medirse como se medía y mide la económica en las empresas. Desde su diseño y puesta en marcha la Agenda no pareció salir de las oficinas de quienes la promovieron, reduciéndose la posibilidad de, por un lado, contar con un número más amplio de 'aliados', pero, por el otro, que sus resultados hubieran podido impactar en la sociedad, de manera que la gestión resultara mejor, sobre todo medida en relación con una interacción más eficiente y equitativa entre gobierno y sociedad.

De ahí que los avances reportados sean, en el mejor de los casos, cuantitativos, lo que impide conocer qué tanto mejoraron las cuestiones que afectaban a la administración detectadas en el diagnóstico. La evidencia apunta hacia una estrategia que resultó por lo menos más visible, la de la transparencia, la que se acompañó de un programa diseñado de manera específica para combatir a la corrupción. Sin embargo, en opinión de los funcionarios entrevistados, dentro del propio gobierno quedaron aún importantes dudas respecto a su eficacia, sobre todo como recurso para combatir la corrupción, sin hacer mención a la escasa interiorización que la ciudadanía ha logrado hacer de esas prácticas. A pesar de la importancia que el gobierno le otorgó a la transparencia, no pudo salvarse de la dispersión de acciones de la Agenda en su conjunto, viéndose, al final, reducida a una más de las

estrategias de la propuesta modernizadora. Un funcionario vinculado a estos temas lo explica de la siguiente forma:

> La estrategia de transparencia y combate a la corrupción fue la primera del sexenio; para impulsarla se creó la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC). El tema de transparencia fue creciendo; se lanzó el Programa Nacional de Transparencia, Combate a la Corrupción y Desarrollo Administrativo, aunque éste resultara más una herencia, el focus central era la transparencia y el combate a la corrupción, que se materializó tanto en leyes como la de Transparencia o la de Servicio Profesional de Carrera, como en acciones administrativas, como gobierno digital, desregulación y en programas operativos de transparencia y combate a la corrupción que desde 2001 realizaron diversas instituciones del gobierno federal, empezando por los integrantes de la CITCC, que eran 29 instituciones, y acabando con 238 instituciones del gobierno federal. En términos de cobertura, fue uno de los temas que tuvo la mayor cobertura en el gobierno federal, en términos de intensidad fue uno de los temas que se fue olvidando. Fue una estrategia que fue perdiendo peso en la medida en que otras actividades se fueron colocando en la agenda de la reforma administrativa, pero también en la medida en que la atención del presidente fue cambiando de focus y, el peso político de Ramón Muñoz también fue cambiando. Al revisar la historia de la CITCC, la estrategia fue, primero, como una especie de paraguas al que se trataron de alinear muchas otras estrategias, como la LSPC, que se pensó en un primer momento como una medida para combatir la corrupción; la LFTAIPG, e incluso la digitalización de trámites, que en buena medida fue un mecanismo para hacer más eficiente pero también menos corruptos los servicios. La estrategia fue perdiendo peso por dos razones; en primer lugar, porque se fueron haciendo muchas cosas y entonces la atención se centró en otros problemas administrativos y, en segundo lugar, porque el tema probable-

mente dejó de interesar. Se fueron haciendo otras cosas como la aprobación de esas leyes clave (SPC y LFTAIPG), la firma de la Convención de Naciones Unidas y entonces se fue desentendiendo el trabajo que hacía cada institución. Durante los primeros años hubo muchas reuniones de la CITCC, dentro de ese marco, se lanzaron los proyectos y se centró el focus de la reforma administrativa del gobierno de Vicente Fox. Cuando se lanza la ABG, me da la impresión de que lo que empezó siendo el gran tema de reforma administrativa pasó a ser un tema de la ABG, la línea de gobierno honesto y transparente. Y el gran problema es que fue difícil entregar resultados concretos a lo largo del sexenio que permitieran que siguiera la atención centrada en esta línea estratégica de ABG.[10]

Otro problema que presentó el tema de la transparencia es que como estrategia de gobierno respondió a criterios homogéneos que no tomaron en cuenta la naturaleza de cada una de las dependencias, evaluando con los mismos criterios tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Tampoco se logró un gobierno profesional a partir de la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera. A juzgar por los resultados obtenidos mencionamos que su operación pareció generar más problemas de los que intentaba resolver. La Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada y el sistema que de ella derivó no garantizaron que su operación quedara salvaguardada de oportunismo político al favorecer la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder en altos puestos de la administración. La propuesta no tuvo alcances suficientes para transformar la estructura del sistema político administrativo y contribuir a su democratización; se decidió obviar la resistencia potencial

[10] Entrevista a Mauricio Dussauge.

de grupos burocráticos fuertes, al decidir que, en cuanto el sistema operara a toda su capacidad, serían sólo aproximadamente 40 000 funcionarios los que podían ingresar al sistema de carrera, dejando fuera a los funcionarios de base. El esquema del servicio profesional de carrera que emanó de la ley introdujo mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero dejó intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales. Habrá que esperar la evolución de las acciones derivadas de la ley del SPC para valorar su contribución a la profesionalización de la función pública y al fortalecimiento de esquemas democráticos de ejercicio de poder.

En relación con la estrategia para promover un gobierno de calidad, esto es, que las acciones de las dependencias buscaran satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brindaba, se puso a prueba a partir de la propuesta de que fuera a través de la utilización de mecanismos, como encuestas, foros y centros de atención a quejas y sugerencias, como se evaluaría la percepción ciudadana sobre la oportunidad y calidad de los servicios. Aun bajo el supuesto de que estos mecanismos resultaran los más adecuados para ese propósito, medir la percepción no se traduce en mejorar el servicio. Al no contarse con información detallada sobre los resultados de estas consultas, se presume que fueron negativos y de ahí la decisión de no incorporarlos a los informes. Lo que se ofreció a cambio, fueron los números de buenas prácticas, que obtuvieron 'reconocimientos' bajo el sistema de premios y reconocimientos gubernamentales, los premios Innova o los ISO-9000, sin que de ahí se pueda derivar que la administración mejoró y de que la ciudadanía fue beneficiaria de esa positiva transformación.

Por lo que se refiere al impulso de un gobierno digital, la estrategia tomó forma en el programa e-gobierno, sustentado en la idea de que las tecnologías de información y comunicación (TIC) generarían confianza al integrar al ciudadano en

el proceso de gestión pública, ayudando incluso a prevenir actos de corrupción e incrementando el valor de los servicios al mismo tiempo que se reducían los costos de operación. El problema del llamado e-gobierno es que se ha entendido como un fin en sí mismo y no como una herramienta que facilite las tareas, pero que, bajo ninguna circunstancia suple el compromiso y vocación del funcionario eficiente y honorable.

Para evaluar la estrategia de gobierno con mejora regulatoria los resultados al final del sexenio no daban cuenta de importantes cambios, en los distintos renglones en donde la mejora regulatoria podía haber resultado un claro incentivo para incrementar productividad, competencia y eficacia en la gestión pública. Sin embargo, se le concedió mucha importancia a la operación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la medida "en la que revirtió la tendencia alcista de anteproyectos con costos para los particulares",[11] pero sobre todo a la moratoria regulatoria declarada por el presidente.

Respecto al eje de gobierno que cueste menos, que de alguna manera fue desdibujándose de la Agenda al quedar incorporado en los otros ejes, se señalaba que entre los resultados más notables se encontraban las medidas de austeridad decretadas.[12]

[11] *Tercer Informe de Gobierno*, 2003.

[12] Un ejemplo de estas medidas son las disposiciones de racionalidad y austeridad adoptadas, entre las cuales sobresalían: no otorgar incrementos salariales a los servidores públicos de mandos medios y superiores, ni a los niveles homólogos; racionalizar las erogaciones por concepto de gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, simposios o cualquier otro tipo de foro o evento análogo; establecer programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, inventarios, así como otros conceptos de gasto corriente; restringir el uso de recursos presupuestarios para actividades relacionadas con la comunicación social, publicidad, imagen institucional

La Agenda se integró incluyendo propósitos de largo aliento, incluso recuperados de propuestas modernizadoras anteriores junto con mecanismo empresariales, cuyos resultados se miden en el corto plazo. Incorporó en el mismo nivel de ejecución un programa acotado y específico como el de calidad total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el caso del fortalecimiento del federalismo; adicionalmente, la visión de la propuesta modernizadora tiene marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal.

> Los encargados de impulsar reformas gerencialistas en México optaron por el camino fácil: se adoptó la retórica en torno a la calidad, los usuarios, la innovación y los resultados, pero las políticas iniciadas son sólo superficiales. Es, desde luego, más simple otorgar premios a la innovación que introducir competencia entre agencias públicas. Es más sencillo crear cartas ciudadanas que otorgar autonomía a las organizaciones públicas en el manejo de su personal y de su presupuesto. Los procesos de planeación estratégica que se llevan a cabo en las oficinas gubernamentales han sido incorporados a la rutina de trámites y procedimientos que cumplir, y tienen poco que ver con un verdadero enfoque en los resultados. Los indicadores de desempeño y los resultados anuales no son un insumo en la toma de decisiones sobre el presupuesto. Es cierto que la administración pública mexicana usa más tecnología, pero sigue siendo excesivamente jerárquica, centralizada y con normas presupuestales que no permiten planeación a largo plazo. Los funcionarios públicos siguen concentrados en cumplir con la

---

y representaciones en el extranjero, y en las entidades federativas; y no efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, salvo en los casos estrictamente indispensables para el cumplimiento. *Sexto Informe de Gobierno,* 2006.

normatividad legal y las regulaciones sobre el uso de recursos, más que en alcanzar los resultados de su organización.[13]

El énfasis puesto en la obtención de resultados cuantitativos no consideró que los resultados cualitativos hubieran podido redundar en beneficios claros para la sociedad. De hecho la propuesta de la Agenda de Buen Gobierno estuvo pensada y desplegada sobre sí misma, atendiendo, en el mejor de los casos, las demandas de la propia administración. La Agenda de Buen Gobierno mezcló procesos específicos: gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que favorece mejoras regulatorias, con resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad. Juntos, los tres procesos y los tres resultados conformaron las seis estrategias de buen gobierno, que en última instancia buscaban modificar, sin haberlo logrado, no sólo la percepción sino la valoración que la ciudadanía tiene del desempeño gubernamental. De ahí que se pueda afirmar que conceptualmente es una propuesta pobre, que traslada de manera acrítica acciones, por ejemplo, propuestas por organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre la pertinencia, utilidad, costos, entre otros. La visión empresarial que marca la propuesta adoleció de un liderazgo fuerte que impulsara de manera decidida el proyecto modernizador, tal como lo sugiere la ortodoxia de la NGP. Si es difícil que el gobierno se asuma como empresa, es también difícil que la sociedad se asuma como cliente. No sólo resultan muy pobres los resultados en términos cuantitativos, sino que los aspectos cualitativos quedaron sin tocarse.

[13] G. Cejudo, *art. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Ma. Guadalupe, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, UNAM, FCPS, 1980.

Acle, Alfredo y Juan Manuel Vega, *La empresa pública desde fuera, desde dentro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Limusa, 1986.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970.

Alford, Robert R. y Roger Friedland, *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

Ángeles, Luis, *Crisis y coyuntura en la economía mexicana*, México, Ediciones El Caballito, 1984.

Arnaut, Alberto, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 63-100.

Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México, 1976-1982", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 118-137.

Attolini, José, "Administración pública en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Ayala Espino, José, "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", en *La industria paraestatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, 1. 2, pp. 355-356.

Basurto, Jorge, "Del avilacamachismo al alemanismo (1940-1952)", en *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

Bensunsán, Graciela, "Construcciones y desarrollo del derecho laboral en México", en Pablo González Casanova (comp.), *El obrero mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985.

Bravo Ugarte, José, *Compendio de historia de México*, México, Editorial Jus, 1984.

Cadena, Cecilia, "¿Es posible el cambio democrático sin reforma administrativa?". Dos casos de Estudio en gobiernos locales en México. Memoria *in Extenso* del IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

Cámara de Diputados, *Sumario de Reformas a las Leyes Federales Vigentes*, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm, junio de 2007.

Camarena Navarro, Francisco J., "Las unidades de organización y métodos en el proceso de la reforma administrativa en México", en *Revista de Administración Pública*, 1977, núms. 31-32, México, pp. 129-142.

Campero, Héctor y Aníbal Uribe, "La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1973.

_____, *La reforma administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos*, México, ISSSTE, Centro Nacional de Administración Pública, 1975.

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa, 1983.

Caso, Andrés, "La administración pública, factor del cambio social y económico en México", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 65-69.

_____, *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

Castellanos Coutifio, Horacio, "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Castro, René C., *Los gobernantes de México. La Revolución*, México, Editorial Política, 1976.

Cedillo, Miguel A., "Los desafíos de una nueva normatividad", en Mauricio Merino (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, 2006, pp. 147-186.

Cejudo, Guillermo, "Los motores del cambio de la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La Gerencia Pública en América del Norte*, México, El Colegio de México (en prensa).

_____, "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, 6 (3), 2003.

CEPAL, *Proyectos sobre política agrícola en México. Caracterización de la política agrícola mexicana*, 1981.

Cervantes del Río, Hugo, "La administración pública mexicana", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 1-9.

Chanes Nieto, José, "Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana (1952-1974)", en *XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1974, pp. 81-99.

_____, "Disposiciones jurídicas para la reforma de la administración pública federal (1970-1975)", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 89-107.

_____, "La formación del Estado mexicano contemporáneo", México, 1986 (mimeo).

Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, *Informe de Labores*, 2003.

Colín, José R., *¿Hacia dónde vamos?*, México, Rostra, 1948.

Concha Cantú, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Proyecto Atlátl, Innovación México, USAID, 2004.

Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", *XI Congreso Latinoamericano de Sociología*, Santiago de Chile, 1972 (mimeo).

Cosio Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

Crozier, Michel, "La crise bureaucratique", en *Revue Française d'Administration Publique*, 1980, núm. 15, pp. 111-122.

De Flores, Luis Joseph, "The evolution of the role of government in the economic development of Mexico", tesis doctoral, Los Ángeles, University of Southern California, 1968.

Del Río, Salvador, *Los presidentes de México. Revolución y posrevolución*, México, Everest Mexicana, 1982.

Díaz Ordaz, Gustavo, *Segundo informe de gobierno*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, septiembre de 1966.

Dion, Michelle, "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad en México 1988-1994", *Estudios Sociológicos*, 18 (53), mayo-agosto 2000, pp. 363-402.

Döring, Erika y Carmen Evelia Hernández, "La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal", *Gestión y estrategia*, núm. 7 [edición electrónica], disponible en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm.

Douglas Benneth y Kennet Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1979", en *Foro Internacional*, 20 (1979), pp. 29-72.

Dussauge Laguna, Mauricio I., "Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada", Servicio Profesional de Carrera, 3 (5), 2006.

_____, "Paradojas de la reforma administrativa en México", Buen Gobierno, 2007, núm. 2, pp. 28-42.

Echeverría Álvarez, Luis, "Mensaje a la nación", en *El gobierno mexicano*, México, Secretaría de la Presidencia, 1970.

Eckstein, Salomón, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

Eisenstadt, Samuel, *Tradition, Change, and Modernity*, Nueva York, John Wiley, 1973.

Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

_____, Temas sobre teoría de la administración publica, México, UNAM, 1981.

Flores Caballero, Romeo, *Administración y política en la historia de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

Fontes Martínez, Carlos, "La administración pública descentralizada", tesis de licenciatura, México, UNAM, 1990.

Furtak, Roberto K., *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México, UNAM, 1974.

García, Amalia, "Agotado el actual modelo educativo. Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación", *Reforma*, 3 de septiembre de 2006.

García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, 1983, núm. 54, pp. 207-334.

García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, CostaAmic, 1972.

Gilbert, Claude, "Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", México, 1986 (mimeo).

Gómez Álvarez, David, *Educar en el federalismo; la política de descentralización en México*, México, ITESO, Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, 2000.

González Navarro, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina: un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, UNAM, 1977.

González y González, Luis (comp.), *Los presidentes de México ante la nación: informes, manifiestos y documentos de 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966.

Gordon Schaffer, Wendel Karl, "La administración pública en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Preventiva y de la Ley de Pesca", 9 de noviembre de 2000.

Guerra, Francois Xavier, *Le Mexique: de l' ancien régime a la revolution*, 2 vols., París, Éditions L'Harmattan, 1985.

Guerrero, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Presentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de mayo de 1998 (mimeo).

_____, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, Documento de Trabajo, núm. 61.

Guerrero, Omar, *El Estado y su administración*, México, UNAM, 1981.

Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1985.

Hansen D., Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

Hermet, Guy, "L'autoritarisme", en Madelaine Grawitz y Jean Leca (eds.), *Traité de Science Politique*, 1. 2, París, Presses Universitaires de France, 1985.

Hernández, Rogelio, "Liderazgo y elite política en México: del autoritarismo a la alternancia", en Wihelm Hofmeister (comp.), *Liderazgo político en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Brasil, 2002, pp. 15-43.

Hirschman, Albert O., *El comportamiento de los proyecto de desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1975.

Hood, Christopher y Patrick Dunleavy, "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrolla-

dos", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1995, núm. 3, pp. 105-114.

Huacuja, Mario, *El desarrollo del capitalismo en México en el siglo XX*, México, UNAM, 1981.

Huacuja, Mario *et al.*, *Evolución del Estado mexicano. Consolidación, 1940-1983*, México, Ediciones El Caballito, 1986.

Huntington, S. P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968.

Ibarra, David, "Mercado, desarrollo y política económica. Perspectiva de la economía en México", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1972.

_____, "Reflexiones sobre la empresa pública en México", en *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 141-151.

Iglesias, Sergio, *Sindicato y socialismo en México*, México, Grijalbo, 1970.

Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: conceptos y procedimientos*, México, 2005.

Izaguirre Rojo, César, "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Las razones y las obras. Crónica del sexenio, 1982-1988, 2a. ed., Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Lerner de Sheinbaum, Berta y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas, 1910-1973*, México, Instituto de Estudios Políticos, 1976.

Levy, Daniel y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Loaeza, Soledad, *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988.

_____, "México 1968: Los orígenes de la transición", en *Foro Internacional*, 30 (1989), p. 71.

López Álvarez, Francisco, *La adminitración pública en la vida económica de México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1956.

López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Grijalbo, 1967.

Mancera Ortiz, Rafael, "La administración pública en los planes de desarrollo económico", en *Revista de Administración Pública*, 1956, núm. 1, pp. 9-16.

Martínez Assad, Carlos R., "Cambios políticos en las elecciones presidenciales", s.a. (mimeo).

Martínez del Río, Ramón, *El presidente Ávila Camacho y el momento actual de México*, s.e., 1943.

Martínez Puón, Rafael, "El servicio profesional de carrera: una evaluación tres años después", *Gestión y Política Pública*, 25 (2), 2006, pp. 457-483.

Martínez Rizo, Felipe, "La planeación y la evaluación de la educación", en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I, México, Conaculta, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 285-318.

Marum Espinosa, Elia, "Empresa pública e intervencionismo estatal en México, 1976-1988. Un análisis alternativo", tesis de doctorado, México, UNAM, 1989.

Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, t. 18).

_____, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, t. 20).

Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas, crisis electoral y reformas*, México, CIDE, 2006.

Mejía Lira, José, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

_____, "La Evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", ponencia presentada en el Seminario Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, CLAD, noviembre de 2006.

Méndez, José Luis, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", *Reforma y Democracia*, vol. 13, 1999.

_____, "El servicio profesional de carrera en México. Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *Gerencia pública en América del Norte*, México, El Colegio de México (en prensa).

Mendieta y Núñez, Lucio, *Política agraria*, México, UNAM, 1957.

_____, *La administración pública en México, en 50 años de Revolución*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

México. 50 años de Revolución, t. I, *La Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

Meyer Cosío, Lorenzo, "El México contemporáneo (1920-1976)", México, s.a. (mimeo).

Miliband, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

Morales, Isidro *et al.*, *La formación de la política petrolera en México*, México, El Colegio de México, 1988.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.

Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.

Muñoz Torres, Ivonne Valeria, "El Programa de Desarrollo Informático (1995-2000) dentro del Plan Nacional de Desarrollo", *Revista Electrónica de Derecho Informático*, núm. 26, septiembre de 2000.

Nizard, Lucien, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration francaise: un essai d'explication théorique", en *Revue Française d'Administration Publique*, 1980, núm. 15, pp. 89-109.

Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

O'Donnell, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

_____, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic authoritarian State", en *Latin American Research Review*, núm. 13, 1978, pp. 3-38.

_____, "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del estado burocrático", CEDES, Buenos Aires, 1980 [documento de trabajo].

Pardo, María del Carmen, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 101-117.

_____, "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: un nuevo intento para regular el sector paraestatal", en *Foro Internacional*, 28 (1986), pp. 234-246.

_____, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en V. E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989, pp. 21-44.

_____, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4 (1990), pp. 765-788.

_____ (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.

_____, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 7-39.

_____, "La nueva estructura del gobierno", *Revista Examen*, núm. 134, enero de 2001, pp. 63-65.

_____, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp. 599-634.

_____, "Los cambios en la función pública: de la administración tradicional a la nueva gestión pública", *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2005, pp. 29-37.

Patton Glade, William, Jr., "Las empresa gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1951-1960*, t. 22).

Pellicer de Brody, Olga y Esteban Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 23).

Peters, Guy, "Governance without Government? Rethinking Public Admiristration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 1998, pp. 223-243.

Philip, George, "Ideas and policy transfer. Mexican civil service reform", *Future Governace Paper 13*, Londres, 2003.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

_____, *Introducción a la administración pública en México*, 2 vols., México, INAP, Conacyt, 1984.

Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992.

_____, "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las secretarías de Programación y de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de agosto de 1979.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo*, 1989-1994.

_____, *Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.*

Poder Ejecutivo/Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público para el Ejercicio Fiscal 2003", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2003.

Pollit, Chistopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A comparative Análisis*, Oxford University Press, 2000, pp. 314.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, México, 1977.

_____, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*, México, 1977.

_____, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.

_____, "Presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", 6 de mayo de 1996.

_____, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 1997.

_____, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, 1995.

_____, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, 1996.

_____, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Tercer Informe de Gobierno*, 1997.

_____, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Quinto Informe de Gobierno*, 1999.

_____, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*, 2000.

_____, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.*

_____, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, 2002.

_____, Vicente Fox, *Primer Informe de Gobierno*, 2001.

_____, Vicente Fox, *Segundo Informe de Gobierno*, 2002.

_____, Vicente Fox, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003.

_____, Vicente Fox, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004.

_____, Vicente Fox, *Quinto Informe de Gobierno*, 2005.

_____, Vicente Fox, *Sexto Informe de Gobierno*, 2006.

_____, "¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?", agosto de 2006.

_____, *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental*, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2001.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*

Red Iberoamericana de Cooperación en materia de Descentralización, "Antecedentes de los Procesos", disponible en: http:// www.ricomade.org/pais antecedentes procesos.php.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2004.

Rivera, Eugenio, "La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

Revista de Economía, *Panorama Económico*, México, septiembre de 1945.

_____, *Precios e intervención*, México, enero de 1951.

Romero Ramos, Eduardo, "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México", en *Servicio Profesional de Carrera*, 2 (4), 2005.

Reyes Heroles, Federico, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delabre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal de México (1821-1940)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Ruiz Dueñas, Jorge, "La vida de la planificación mexicana", en *Revista de administración pública*, 1983, núms. 55/56, pp. 35-63.

_____, "Empresa pública, elementos para el examen comparado", México, SEMIP-FCE, 1988.

Ruiz Massieu, Francisco, "La empresa pública mexicana", en *Praxis*, núm. 33, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

_____, "Análisis comparativo de las leyes para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en *Revista de Administración Pública*, 1984, núms. 59/60, pp. 147-154.

Ruiz Massieu, Francisco y Wilfrido Lozano, *La nueva administración pública federal. Crítica, análisis y evaluación*, México, Tecnos, 1977.

Ruiz Sacristán, Carlos, "La reestructuración del sistema burocrático", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 235-236.

Salinas Lozano, Raúl, "Comisión de Inversiones", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Salyano Rodríguez, Raúl, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

Sánchez Luna, Gabriela, "Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 87, 1996.

Secretaría de Educación Pública, *Memoria, 1976-1982*, México, 1982.

Secretaría de la Función Pública, *Estrategia de Gobierno Digital en México*, documento de difusión, México, 2006.

Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, *Bases legales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito*, México, 1974.

Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976.

_____, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, México, 1976.

_____, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, México, 1976.

_____, *México a través de los informes presidenciales. La política laboral*, México, 1976.

_____, *México a través de los informes presidenciales. Los mensajes políticos*, México, 1976.

_____, *México a través de los informes presidenciales. La política agraria*, México, 1976.

_____, *Boletín de Estudios Administrativos*, 1978, núms. 13 y 14, México.

Secretaría de Patrimonio Nacional, *Reseña de funcionarios (1947-1976)*, México, 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Clasificación temática de los discursos de Alejandro Carrillo Castro sobre la reforma administrativa*, México, 1981, t. 1.

_____, *Informes de gobierno, 1982-1988.*

_____, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982.*

_____, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, 1983.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989.

_____, *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, México, 1985.

_____, *Memoria institucional, 1984.*

Serna, Pablo, "Bosque de la economía mexicana", en *Revista Línea*, 1973, núm. 3 (Órgano Técnico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional).

Shafer, Robert J., *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, Nueva York, Syracuse University Press, 1966.

Shafritz, Jay M., "Toward a New Public Administration", en Albert C. Hyde (ed.), *Classics of Public Administration*, Oak Park Illinois, Moore, 1978.

Shlgowski, Anatol, *México en la encrucijada de su historia*, México, Fondo de Cultura Popular, 1968.

Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de septiembre de 1958", en *Revista de Administración Pública*, 1958, núm. 10, pp. 5-10.

Sirvent, Carlos, *La burocracia*, ANUIES, México, 1977.

Smith H., Peter, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1981.

Spencer Goodspeed, Stephen, "El papel del Jefe del Ejecutivo en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SepSetentas, 1975.

_____, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980.

Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1972.

Taracena, Alfonso, *Historia extraoficial de la Revolución mexicana, desde las postrimerías del porfirismo hasta sucesos de nuestros días*, México, Editorial Jus, 1972.

Torres Ramírez, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 19).

_____, *Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1979 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 21).

Trejo Delarbre, Raúl, "Un crítico en los Pinos", *Mediocracia*, citado de *La Crónica*, 11 de julio de 2004.

Uribe Ruiz, Jesús, *Problemas y soluciones en el desarrollo agrícola de México*, México, Casa Ramírez Editores, 1964.

Valadés, José C., *Historia General de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, t. 10, México, Ed. Manuel Quezada Brandi, 1963.

Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La Simplificación Administrativa", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La Contraloría social, instrumento que cierra el paso a ineficiencias e irregularidades*, México, Secretaría de la Contraloría de la Federación, enero de 1994.

Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La Contraloría social, instrumento que cierra el paso a ineficiencias e irregularidades*, México, Secretaría de la Contraloría de la Federación, enero de 1994.

Véjar Vázquez, Octavio y Antonio Bermúdez, *No dejes crecer la hierba; el gobierno avilacamachista*, México, Costa-Amic, 1969.

Velasco Ibarra, Enrique *et al.*, *Administración pública y desarrollo*, México, UNAM, 1970.

Vera Estañol, Jorge, *La Revolución mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957.

Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1966.

Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Porrúa, 1987.

_____, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativa del pacto social*, México, UNAM, Porrúa, 1988.

_____, "Las ideas y las instituciones políticas de la rectoría estatal: las determinaciones de la democracia y del control omnímodo", México, 1988 (mimeo).

_____, "Los usufructuarios de la sociedad raquítica", México, 1988 (mimeo).

_____, "La determinación histórica de las relaciones Estado-Sociedad", 1989, p. 12 (mimeo).

Wilkie, W. James, *La revolución mexicana, 1910-1976. Gasto federal, cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Whetten, Nathan Laselle, *Rural Mexico*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.

ENTREVISTAS

Entrevista a Octavio Díaz de León, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, 23 de agosto de 2007.

Entrevista a Mauricio Dussauge Laguna, ex Director de Coordinación Sectorial de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, 14 de agosto de 2007.

Entrevista a Javier González Gómez, Director General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno de la Secretaría de la Función Pública, 27 de julio de 2007.

Entrevista a Juan Carlos Murillo, ex Encargado de la Oficina de Innovación Gubernamental, 14 de agosto de 2007.

Entrevista a Eduardo Romero Ramos, titular de la Secretaría de la Función Pública en el periodo de 2003-2006, 7 de agosto de 2007.

Entrevista a Carlos Valdovinos, Director General de Simplificación Regulatoria, 25 de julio de 2007.

Entrevista a Alfredo Velázquez, Director General Adjunto de Desarrollo de Procesos de la Secretaría de la Función Pública, 23 de julio de 2007.

Entrevista a funcionaria de la Secretaría de la Función Pública, 26 de julio de 2007.

Entrevista con un alto ex funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre de 2000.

Entrevista con un alto ex funcionario de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 13 de mayo de 2002.

La modernización administrativa en México
se terminó de imprimir en el mes de enero de 2009
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S. A. de C. V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 03020 México, D. F.
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Irma Martínez Hidalgo.
Cuidó la edición la autora, bajo la supervisión
de la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

creative commons

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines académicos y no comerciales

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Hacia finales de la década de los ochenta el desproporcionado tamaño que, particularmente en la década anterior, había adquirido el aparato administrativo, resultó una de las preocupaciones centrales de los estudiosos de la administración pública mexicana, así como entender de qué manera establecía su relación con el sistema político en el que actuaba. Las explicaciones ofrecidas respecto a esa delicada relación se situaban en posturas extremas; algunos entendían a la administración pública como un instrumento pasivo que ejecutaba las decisiones del gobierno en turno, y otros, como un conjunto cuya "racionalidad" les permitían asegurar una autonomía prácticamente absoluta, convirtiéndose en un elemento prácticamente independiente del sistema político.

Fue en ese momento que apareció la primera edición de este libro, en el que intenté contribuir a ese debate. Al haber transcurrido casi veinte años, el debate sigue abierto, pero la situación que guarda la administración pública en su relación con el sistema político, no sólo ha cambiado sino incorpora la complejidad de un sistema en el que interactúan más actores definidos por una pluralidad política inédita. En el nuevo periodo que cubre el libro, el sistema político mexicano se ha transformado radicalmente, lo que, sin duda, impacta de manera fundamental a la administración pública y a sus esfuerzos por modernizarla. De ahí que el binomio subordinación-autonomía adquiera también características distintas, las que estarán determinando los esfuerzos de modernización emprendidos en las dos últimas décadas.

La autora agradece al CIDE y a su División de Administración Pública la invitación para disfrutar una estancia sabática en la que concluyó la versión final de este libro.

Fotografía de portada: Rick y Bart.

ISBN 607-462-009-1

9 786074 620092

EL COLEGIO DE MÉXICO